

Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz

Dargestellt am Beispiel der Emser Vorlage

DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Philosophie
vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

von

BEAT ALEXANDER JENNY

von Basel —

POLYGRAPHISCHER VERLAG AG ZÜRICH

1966
—

Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz

Dargestellt am Beispiel der Emser Vorlage

DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Philosophie
vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

von

BEAT ALEXANDER JENNY

von Basel

POLYGRAPHISCHER VERLAG AG ZÜRICH

1966

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität
Basel auf Antrag der Herren Prof. Dr. E. Salin und Prof. Dr. H. Guth.

Basel, den 19. Februar 1966

Prof. Dr. H. Rupp
Dekan



Diese Arbeit erscheint gleichzeitig als Band 56 der Staatswissenschaftlichen Studien
herausgegeben von Edgar Salin und Gottfried Bombach
Professoren an der Universität Basel

© Copyright 1966 by Polygraphischer Verlag AG Zürich

VORWORT

Das Ziel dieser Untersuchung besteht darin, bis in verborgene Einzelheiten zu zeigen, wie massive organisierte Interessen bestimmter Gruppen der Gesellschaft den politischen Prozess beeinflussen können. Dieses Ziel beruht auf der Meinung, es sei eine Aufgabe der Wissenschaft, politische und ökonomische Postulate, die sich unter einer scheinbar rationalen Hülle als interessenbedingt erweisen, zu erkennen und auf den realen Gehalt zurückzuführen. Überdies wird der Versuch unternommen, mit der Analyse eines Ausschnittes aus der politischen Wirklichkeit zur Erforschung allgemeiner Bedingungen der Verminderung der politischen Unsicherheit beizutragen. Gegenstand der Darstellung ist ein vieldiskutierter Fall der schweizerischen Bundesgesetzgebung aus dem vergangenen Jahrzehnt: Die Emser Vorlage.

Der Verfasser dankt allen Persönlichkeiten, Behörden und Instituten, die in irgendeiner Form zum Entstehen dieser Untersuchung beigetragen haben. Sein Dank richtet sich vor allem an Herrn Prof. Dr. Edgar *Salin*, der die Möglichkeit geboten hat, die Untersuchung als Basler Dissertation vorzulegen, und an Herrn Prof. Dr. Hans *Guth* für seine wertvollen Ratschläge; an Herrn alt Bundesrat Dr. Hans *Streuli*, Herrn Dr. Hans *Oprecht* und an alle Persönlichkeiten aus dem öffentlichen Leben von Bund und Kanton Graubünden, aus der Presse, aus Verbänden und aus der Privatwirtschaft, die in verschiedenen Phasen der Untersuchung viele wertvolle Auskünfte und Hinweise gegeben haben; schliesslich an die Angestellten des Schweizerischen Wirtschaftsarchives und der Universitätsbibliothek Basel für ihre freundliche Hilfe bei der Suche nach vielen Quellen.

Ganz besonders möchte der Verfasser den Herren Direktor *Kellerhals*, Direktor Dr. *Kühne* und Fürsprecher *Mory* von der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und Herrn Fürsprecher *Müller* von der Eidgenössischen Finanzverwaltung für die Gewährung der Einsicht in umfangreiches Aktenmaterial und für ihre liberale Informationspolitik danken.

Die Untersuchung entstand in den Jahren 1963—1965 und wurde im Frühjahr 1966 noch einmal durchgesehen.

Basel, Ende August 1966

Beat Alexander Jenny

INHALTSVERZEICHNIS

Quellenverzeichnis zur Einleitung und zum ersten Teil	VII
Literaturverzeichnis zum zweiten Teil	IX
Abkürzungen	XII

Einleitung	I
------------------	---

Erster Teil

Darstellung des Beispiels

I. Die Ausgangslage	5
1. Die Vorgeschichte	5
2. Die Interessenlage in den Jahren 1953 und 1954	16
3. Die Stellung des Bundesrates im Frühjahr 1954	25
II. Der vorparlamentarische Bereich (Das Vorverfahren)	27
1. Die Interessen der mittelbar Beteiligten: Industrie, Arbeitnehmer und Landwirtschaft	29
2. Beispiel einer Expertennomination: Die Aktion Dutoit	37
3. Die Verhandlungsgrundlage des zuständigen Departementes	40
4. Die Interessen der unmittelbar Beteiligten: Emser Werke und Kanton Graubünden	44
5. Die Interessen der unmittelbar Beteiligten (Fortsetzung): Fédération Routière Suisse	51
6. Die Vorlage des Bundesrates vom 15. Juli 1955	59

Zweiter Teil

Kommentar

I. Kriterien der Interpretation	63
1. Grundsätzliche Fragestellung	63
Vorbemerkung	63
Zur Fragestellung	63
Letzte Werte	65
Abgrenzungen	67
2. Das Problem der Kontrolle von Macht und Einfluss in der Demokratie	67
Rationalität und Demokratie	67
Bemerkungen zum Erfordernis der Gleichheit der Kontrolle: Unsicherheit und Information	73
3. Zur Konzeption rationaler Politik	78
Gemeinwohl und Zielpluralismus	78
Nochmals: Das Problem der Unsicherheit	81

II. Interpretation des Beispiels	85
1. Vorbemerkung	85
2. Auswertung	87
Zusammenfassung der Interessenlage	87
Das Verhalten der Behörden	89
Argumente um das Gemeinwohl	90
Die Bedeutung des Referendums im Vorverfahren	95
3. Schlusswort	98
Personenregister zur Darstellung	100
Autorenregister	103

Quellenverzeichnis zur Einleitung und zum ersten Teil

Amtliche Dokumente

Die Aktenstücke in der Darstellung sind in den Anmerkungen des Textes genau gekennzeichnet. Sie haben den folgenden Standort:

Eidgenössische Finanzverwaltung, Registraturplan „HOVAG, Ems“:

VI. Bundesbeschluss vom 30. September 1955.

A. Vorbereitungen

1. Kriegswirtschaftliche Bedeutung der HOVAG: Korrespondenzen, Exposés, Protokolle, Berichte 1953/55.
2. Forstwirtschaftliche Bedeutung der HOVAG.
3. Protokolle der wichtigen Konferenzen zwischen Bund, Kanton Graubünden, FRS, Carbur und der HOVAG 1955.
4. Vorarbeiten und Entwürfe zur Botschaft, Vorarbeiten und Entwürfe zum Bundesbeschluss.
5. Mitberichte der einzelnen Departemente zum Antrag an den Bundesrat vom 6. Juli 1955.
6. Botschaft vom 15. Juli 1955.
7. Parlamentarische Behandlung des BB.

B. Vollzug.

2. Aktienkapitalerhöhung.

IX. Stellungnahme der einzelnen Industrien und Spitzenverbände.

1. Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie, Basel.
2. Verband Schweizerischer Kunstseidefabrikanten, Zürich.
4. Vorort, Zürich.
5. Schweizerischer Verband für Waldwirtschaft, Solothurn/Bern.

Eidgenössische Alkoholverwaltung: Einzelne Aktenstücke stammen aus dem Archiv der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und sind mit (AV) bezeichnet.

Andere Dokumente

Keller, Theo: Die wirtschaftliche Bedeutung der inländischen Treibstoff-Fabrikation. Eine Untersuchung über die regional- und volkswirtschaftliche Bedeutung der Produktion einheimischer flüssiger Treibstoffe und ihrer Beimischung zum Benzin. St. Gallen 1952 (Gutachten erstattet im Auftrage der Fédération Routière Suisse. Schweizerisches Wirtschaftsarchiv).

Huber, Hans; Imboden, Max; Merz, Hans: Rechtsgutachten über die Frage, ob die Schweizerische Eidgenossenschaft auch nach dem 31. Dezember 1955 unter irgendeinem Titel rechtlich verpflichtet sein wird, die Aufrechterhaltung der Emser Unternehmung zu unterstützen, dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement am 1. Juni 1955 erstattet (Finanzverwaltung).

Merz, Hans: Antwort für die Schweizerische Eidgenossenschaft gegen den Kanton Graubünden und die Holzverzuckerungs-AG. (Aus den Akten des Schiedsgerichtsprozesses. Finanzverwaltung).

Amtliche Veröffentlichungen

Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung.

Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Band 10.

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, mit den Änderungen bis 31. Dezember 1959. Bern (Bundeskanzlei) 1960.

Periodica

Schweizerisches Rationenbuch.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jg. 66 (1957).

Zeitungen

Basler Nachrichten.

Der Bund.

St. Galler Tagblatt.

National-Zeitung.

Die Tat.

Touring.

Volksrecht.

Neue Zürcher Zeitung.

Literaturverzeichnis zum zweiten Teil

- Albert*, Hans: Wertfreiheit als methodisches Prinzip. In: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Herausgegeben von Erwin von *Beckerath* und Herbert *Giersch*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, neue Folge, Band 29. Berlin (Duncker & Humblot) 1963.
- Apel*, Hans: Political Ideology and the Process of Change. In: *Kyklos*, Vol. XVI (1963).
- Arrow*, Kenneth J.: Social Choice and Individual Values (1951). 2. Auflage, New York (J. Wiley & Sons) 1963.
- Baumol*, William J.: Welfare Economics and the Theory of State (1952). 2. Auflage, London (Bell) 1965.
- Beckerath*, Erwin von: Politik und Wirtschaft: Ist rationale Wirtschaftspolitik möglich? In: Lynkeus. Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik. Tübingen (J. C. B. Mohr) 1962.
- Beckerath*, Erwin von; *Giersch*, Herbert (Herausgeber): Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, neue Folge, Band 29. Berlin (Duncker & Humblot) 1963.
- Bombach*, Gottfried: Verschiedene Ansätze der Verteilungstheorie. In: Einkommensverteilung und technischer Fortschritt. Schriften des Vereins für Socialpolitik, neue Folge, Band 17. Berlin (Duncker & Humblot) 1959.
- Boulding*, Kenneth E.: Principles of Economic Policy (1958). London (Staples Press) 1963.
- Bridel*, Marcel: Enquête sur un Cas de Référendum. In: *Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique*, Vol. III (1963).
- Dahl*, Robert A.: A Preface to Democratic Theory (1956). Chicago/London (University of Chicago Press) 1964.
- Reflexions on Opposition in Western Democracies. In: *Government and Opposition Quarterly*, Vol. I (1965).
- Dahl*, Robert A.; *Lindblom*, Charles E.: Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes (1953). New York (Harper & Row) 1963.
- Downs*, Anthony: An Economic Theory of Democracy. New York (Harpers & Brothers) 1957.
- Eichenberger*, Kurt: Die oberste Gewalt im Bunde. Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im Schweizerischen Bundesstaat. Zürich (Polygraphischer Verlag) 1949.
- Eschenburg*, Theodor: Herrschaft der Verbände? Stuttgart (Deutsche Verlagsanstalt) 1955.
- Gäpfen*, Gérard: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidungen. Untersuchungen zur Logik und ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns. Tübingen (J. C. B. Mohr) 1963.
- Galbraith*, John K.: American Capitalism. The Concept of Countervailing Power. Boston (Riverside) 1952.
- Affluent Society (1958). Deutsch: Gesellschaft im Überfluss. Stuttgart (Droemer) 1959.
- Giersch*, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen. Wiesbaden (Gabler) 1960.

- Greaves, H. R. G.: *The Foundations of Political Theory* (1958). Deutsch: *Grundlagen der politischen Theorie*. Neuwied (Luchterhand) 1960.
- Gruner, Erich: *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im Schweizerischen Staat*. Erlenbach/Zürich (Rentsch) 1956.
- Habermas, Jürgen: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Neuwied (Luchterhand) 1962.
- Haeblerli, Rolf: *Bauer und Politik*. In: Oskar Howald (Herausgeber): *Schweizerische Landwirtschaft und Schweizerisches Bauerntum*. Zürich (Schweiz. Druck- und Verlagshaus) 1963.
- Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John: *The Federalist Papers* (1787—1788). Clinton Rossiter (Herausgeber). New York (New American Library) 1961.
- Homburger, Heinrich: *Der Schweizerische Handels- und Industrieverein*. In: *Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*. Ausgabe 1955. Bern (Benteli) 1955.
- Hughes, Christopher J.: *The Parliament of Switzerland*. London (Cassell) 1962.
- Hutchison, Terence W.: *Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung*. In: *Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung*. Herausgegeben von Erwin von Beckerath und Herbert Giersch. Schriften des Vereins für Socialpolitik, neue Folge, Band 29. Berlin (Dunker & Humblot) 1963.
- Imboden, Max: *Helvetisches Malaise*. Evangelische Zeitbuchreihe, Polis 20. Zürich (EVZ) 1964.
- Jochimsen, Reimut: *Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics*. In: *Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung*. Herausgegeben von Erwin von Beckerath und Herbert Giersch. Schriften des Vereins für Socialpolitik, neue Folge, Band 29. Berlin (Dunker & Humblot) 1963.
- Laski, Harold J.: *A Grammar of Politics* (1925). 2. Auflage, London (Allen & Unwin) 1930.
- Lasswell, Harold D.: *The Analysis of Political Behaviour. An Empirical Approach*. London (Kegan, Trench, Trubner) 1947.
- Löwenstein, Karl: *Der britische Parlamentarismus. Entstehung und Gestalt*. Hamburg (Rowohlt) 1964.
- Marchal, André: *Préface*. In: A. Piatier, W. Krelle, J. Austruy etc.: *Les Formes Modernes de la Concurrence*. Paris (Gauthier-Villars) 1964.
- Meynaud, Jean: *Les Groupes de Pression Internationaux. Etudes de Science Politique* 3. Lausanne (Meynaud) 1961.
- *Les Organisations Professionnelles en Suisse*. Lausanne (Payot) 1963.
- Michels, Robert: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens* (1911). Nach der 2. Auflage (1925), Stuttgart (Kröner) 1957.
- Morgenstern, Oskar: *Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik. Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 63*. Köln/Opladen (Westdeutscher Verlag) 1957.
- Myrdal, Gunnar: *Beyond the Welfare State* (1958). Deutsch: *Jenseits des Wohlfahrtsstaates. Wirtschaftsplanung in den Wohlfahrtsstaaten und ihre internationalen Folgen*. Stuttgart (Fischer) 1961.
- Nourse, Edwin G.: *Collective Bargaining and the Common Interest*. In: *American Economic Review*, Vol. XXXIII (1943).
- Olson jr., Mancur: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge (Harvard University Press) 1965.

- Pareto, Vilfredo: Les Systèmes Socialistes. Vol. I, Paris (Giard) 1902.
- Pütz, Theodor: Das Gemeinwohl als Begriff der theoretischen Wirtschaftspolitik. In: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Vol. XXVI (1966).
- Riesman, David; Denny, Reuel; Glazer, Nathan: The Lonely Crowd (1951). Deutsch: Die einsame Masse. Eine Untersuchung der Wandlungen des amerikanischen Charakters. Hamburg (Rowohlt) 1958.
- Robinson, Joan: Economic Philosophy (1962). Deutsch: Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft. Eine Auseinandersetzung mit ihren Grundgedanken und Ideologien. München (C. H. Beck) 1965.
- Rubattel, Rodolphe: Die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden. Bericht zu Handen des Bundesrates. Bern (Verlag Handelsamtsblatt) 1957.
- Samuelson, Paul A.: Foundations of Economic Analysis (1947). New York (Atheneum) 1965.
- Salin, Edgar: Planung — der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte. In: Alfred Plitzko (Herausgeber): Planung ohne Planwirtschaft. Frankfurter Gespräche der List Gesellschaft. Tübingen/Basel (J. C. B. Mohr/Kyklos) 1964.
- Politische Ökonomie — heute. In: Lynkeus. Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik. Tübingen (J. C. B. Mohr) 1963.
- Soziologische Aspekte der Konzentration. Sonderdruck aus: Die Konzentration in der Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, neue Folge, Band 22. Berlin (Dunker & Humblot) 1961.
- Schiller, Karl: Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik. Vorträge und Aufsätze des Walter-Eucken-Institutes 1. Tübingen (J. C. B. Mohr) 1958.
- Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 2. Auflage, Bern (Francke) 1950.
- Scitovsky, Tibor: Papers on Welfare and Growth. Stanford (Stanford University Press) 1964.
- Stohler, Jacques: Wirtschaftswachstum und Wohlfahrtsstaat. In: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Vol. XXIV (1964).
- Streeten, Paul: Zur neueren Entwicklung der Wohlfahrtsökonomie. Im Anhang zu: Gunnar Myrdal: Das politische Element der nationalökonomischen Doktrinbildung. Hannover (Zeitgeschehen) 1963.
- Tinbergen, Jan: Economic Policy: Principles and Design. Amsterdam (North Holland) 1956.
- Wittkaemper, Gerhard W.: Die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz, Kölner Dissertation, 1963.

ABKÜRZUNGEN

B'Bl.	= Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGB	= Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion der Bundesversammlung
BRB	= Bundesratsbeschluss
CIBA	= CIBA Aktiengesellschaft (Basel), Fabrikation chemischer und pharmazeutischer Produkte und Handel mit solchen
dem.	= Demokratische und evangelische Fraktion der Bundesversammlung
EMPA	= Eidgenössische Materialprüfungs- und Versuchsanstalt für Industrie, Bauwesen und Gewerbe
FRS	= Fédération Routière Suisse
HOVAG	= Holzverzuckerungs-AG, Domat/Ems (Graubünden)
k. chr.	= Konservativ-christlichsoziale Fraktion der Bundesversammlung
LdU	= Fraktion des Landesringes der Unabhängigen
OKK	= Oberkriegskommissariat
rad.	= Radikal(= freisinnig)-demokratische Fraktion der Bundesversammlung
SHIV	= Schweizerischer Handels- und Industrieverein
SMUV	= Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiterverband
soz.	= Sozialdemokratische Fraktion der Bundesversammlung
Sten.Bull. NR (bzw. StR)	= Amtliches Stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, Nationalrat (bzw. Ständerat)

EINLEITUNG

Diese Untersuchung hat zum Ziel, einen Ausschnitt aus dem schweizerischen Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene zu *beschreiben* und zu *beurteilen*. Sie zerfällt infolgedessen in zwei Teile:

Der erste Teil (= *Darstellung*) entwickelt empirisch, auf Grund der Dokumente, die beim Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement archiviert sind, das *Vorverfahren* zur Emser Vorlage, d. h. die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage durch das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement von den Konsultationen der Verwaltung „mit den zuständigen Organisationen der Wirtschaft“¹ bis zur Vollendung der Vorlage vor deren Übergabe an die parlamentarischen Kommissionen.

Der zweite Teil (= *Kommentar*) enthält allgemeine Kriterien und Probleme rationaler Politik, die im Schlusskapitel den Ergebnissen der Darstellung gegenübergestellt werden.

Das Chemiewerk von Ems im Kanton Graubünden stand seit dem Beginn des zweiten Weltkrieges bis zum Jahre 1955 mit der Eidgenossenschaft in einem auf dem Notrecht der Kriegszeit beruhenden Liefervertragsverhältnis. Das Werk wurde in den späten dreissiger Jahren auf Initiative einer *ad hoc*-Interessengemeinschaft gegründet, in der eine Unternehmergruppe regionalpolitische, landwirtschaftliche, holzindustrielle und persönliche Interessen zu verbinden suchte. Während des Krieges konnte das Werk unter Preisgarantie für die Eidgenossenschaft aus Holz Treibstoff und Industriesprit produzieren und sich erheblich vergrössern. Nach dem Krieg gewährte die Eidgenossenschaft dem Werk aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen dieselben günstigen Abnahmebedingungen für Treibstoff und Industriesprit bis zum Jahre 1955. Das Werk konnte dadurch ein Forschungsprogramm für synthetische Textilfasern aufbauen. Die Kosten der günstigen Abnahmebedingungen und damit der gesamten Forschung dieser *privaten* Fabrik trugen hauptsächlich die Verbraucher von Treibstoff und Industriesprit. Kurz vor dem Ablauf der Lieferverträge, in den frühen fünfziger Jahren, wurden von verschiedenen Seiten Fragen gestellt, ob das Werk nach dem Jahre 1955 weiter unterstützt

1) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, mit den Änderungen bis 31. Dezember 1959. Bern (Bundeskanzlei) 1960, Art. 32, Abs. 3.

werden sollte, ob es ohne die günstigen Abnahmebedingungen weiterexistieren könnte, ob es aufgelöst werden sollte, oder aus versorgungspolitischen Gründen durch den Bund zu halten sei. Die einflussreichen organisierten Interessen der Schweiz, die an den eidgenössischen Gesetzeswerken jeweils beteiligt sind, schalteten sich in die Diskussion ein.

Nach umfangreichen Vorbereitungen des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes hat der Bundesrat schliesslich am 15. Juli 1955 die Botschaft und Vorlage zu einem „Bundesbeschluss über die Gewährung einer Hilfe an die Holzverzuckerungs-AG“ (Emser Vorlage)² den eidgenössischen Räten zur Behandlung übergeben. Mit geringfügigen Änderungen hat das Parlament nach den Beratungen der Kommissionen beider Räte die Vorlage übernommen und den umbenannten „Bundesbeschluss über Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaft des Kantons Graubünden durch Gewährung einer Hilfe an die Holzverzuckerungs-AG“³ am 30. September 1955 mit 93 gegen 17 Stimmen im Nationalrat und mit 29 gegen 0 Stimmen im Ständerat angenommen⁴. Gegen dieses Gesetz ist das Referendum ergriffen und zustande gebracht worden. Der Bundesbeschluss wurde am 13. Mai 1956 mit 316 276 gegen 428 561 Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 52,6 % durch das Volk und mit 4½ gegen 17½ Stimmen durch die Stände verworfen⁵.

Noch vor dem Ablauf des Referendumsprozesses haben die Emser Werke⁶ und der Kanton Graubünden gegen die Eidgenossenschaft einen Schiedsgerichtsprozess angestrengt, in der Meinung, der Eidgenossenschaft erwachsen aus den am Ende des Jahres 1955 abgelaufenen Lieferverträgen aus dem Zweiten Weltkrieg Pflichten, die Kraft eines „öffentlichen Interesses“, das in der Bedeutung der Emser Werke für den nicht-industrialisierten Kanton Graubünden enthalten sei, die Eidgenossenschaft an eine fortgesetzte Unterstützung jenseits des Gesetzesweges binden⁷. Dieser Schiedsgerichtsprozess wurde später durch den Verzicht der Kläger beendet.

2) Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (B'Bl.), Jg. 107 (1955), Band II (Nr. 30, 28. Juli 1955), p. 237 ff. In Zukunft als „Botschaft Ems (1955)“ bzw. als „Emser Vorlage“ zitiert.

3) B'Bl., Jg. 107 (1955), Band II (Nr. 40, 6. Oktober 1955), p. 616 ff.

4) Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat (Sten.Bull. NR), 1955, p. 152.

5) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jg. 66 (1957), p. 514 f.

6) „Emser Werke“ bedeutet für uns „Holzverzuckerungs-AG“ (= „HOVAG“) mit allen Tochtergesellschaften. Vom ganzen Konzern wird uns vor allem die „Fibron SA“, Produktion synthetischer Fasern, Erforschung und Anwendung chemischer Verfahren etc., interessieren.

7) „Sie (die Emser Werke und der Kanton Graubünden) fordern also vom Schiedsgericht letztlich eine Anweisung, wie sie in dieser Art nur im internen-organisatorischen Verhältnis der Legislative zur Exekutive möglich und zu finden ist, wenn nämlich das Parlament den Bundesrat anweist, sich mit einer bestimmten wirtschaftlichen Aufgabe zu befassen.“ In: Antwort (auf die Klage der Emser Werke und des Kantons Graubünden

Vor dem Ablauf der Lieferverträge bestand für den Bundesrat der Hauptgrund für die Konzipierung der Emser Vorlage darin, dass aus sozialpolitischen Gründen ein Zusammenbruch der Holzverzuckerungs-AG vermieden werden sollte. Die *Zusammenbruchsthese*, d. h. die Behauptung, dass die Emser Werke liquidiert werden müssten, wenn die Hilfe der Eidgenossenschaft nach dem Jahre 1955 ausbliebe, wurde von den Befürwortern einer Hilfe mit viel Sentimentalität vertreten, vom betriebswirtschaftlichen Experten des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes bestätigt und auch von den Gegnern einer Hilfe angenommen. Nachdem das Volk den Bundesbeschluss verworfen hatte, und infolgedessen jede Abnahmegarantie der Eidgenossenschaft ausblieb, erfuhren die Emser Werke jedoch sogleich, entgegen jeder Zusammenbruchsthese und zum Erstaunen vieler (nicht aller) Beteiligten einen ausserordentlichen ökonomischen Aufschwung.

Gegenstand der Darstellung (Erster Teil) ist das Vorverfahren dieses Gesetzgebungsprozesses, d. h. die der öffentlichen Kontrolle weitgehend entzogene Aktivität der organisierten Interessen um die Vorbereitungsarbeiten der Verwaltung⁸. Diese Darstellung des Vorverfahrens führt uns von der Vorgeschichte zur Interessenlage vor dem Einsetzen der eigentlichen Vorarbeiten zur Vorlage (Erster Teil, Kapitel I). Das Schwergewicht liegt in der darauffolgenden Beschreibung des Verhandlungsprozesses, der im Verwaltungssinnern zwischen den Vertretern des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes und den Vertretern der organisierten Interessen bis zur Vollendung der Vorlage am 15. Juli 1955 ablief (Erster Teil, Kapitel II). Am Ende des ersten Teiles liegt ein Namensverzeichnis aller in der Darstellung erwähnten Personen bei⁹.

an das Schiedsgericht) für die Schweizerische Eidgenossenschaft gegen den Kanton Graubünden und die Holzverzuckerungs-AG, erstattet im Auftrage des Bundesrates durch Prof. Dr. Hans Merz, Bern, März 1957, p. 27 (Archiv der Eidgenössischen Finanzverwaltung).

8) Von der gesamten Aktivität konnten nur die aus den archivierten Protokoll-, Aktennotizen und aus der umfangreichen Korrespondenz ersichtlichen Vorgänge erfasst werden. Andere, nicht schriftlich niedergelegte Aspekte der Aktivität (alle nicht dokumentarisch erfassbaren informellen Kontakte) wurden nicht berücksichtigt.

9) Alle benützten Dokumente aus dem Archiv der Eidgenössischen Finanzverwaltung werden namentlich zitiert. Der Standort der Dokumente wird gemäss dem Registraturplan „HOVAG, Ems“ angegeben. Wir haben die folgenden Teile des Archivs verwendet:

HOVAG, Ems: VI: *Bundesbeschluss vom 30. September 1955*

A. Vorbereitungen (1—7)

B. Vollzug 2

HOVAG, Ems: IX: *Stellungnahme der beteiligten Industrien und Spitzenverbände*

1, 2, 4, 5

Einzelne Dokumente stammen aus dem Archiv der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und werden mit (AV) bezeichnet.

ERSTER TEIL

Darstellung des Beispiels

I. Die Ausgangslage

1. Vorgeschichte

In den dreissiger Jahren befasste sich eine private Unternehmergruppe mit der Frage der Produktion von Motorentreibstoff und Industriesprit durch die Herstellung von Holzzucker und dessen Umwandlung in Alkohol.

Diese Gruppe gründete zunächst eine Firma, die Holzverzuckerungs-AG, die den folgenden statutarischen Zweck hatte:

„Erwerb der Fabrikationslizenz zur Gewinnung von Alkohol aus Holz, Finanzierung, Bau und Betrieb derartiger Anlagen“¹.

Die Gründer der Holzverzuckerungs-AG beschränkten sich in den ersten Jahren auf die Projektierung des Aufbaues einer Treibstoff- und Industriespritzfabrik². Sie gelangten in dieser Tätigkeit an die Interessenten der Holzwirtschaft, die ihrerseits in der Folge der Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre auf der Suche nach Verwendungsmöglichkeiten besonders für geringe Holzqualitäten waren. Eine diesbezügliche Gemeinsamkeit der Interessen kam auch im Parlament in der Herbstsession des Jahres 1936 zur Sprache, als im Nationalrat das Postulat *Vonmoos* behandelt wurde:

„Zum grossen Schaden der schweizerischen Waldwirtschaft wird der Absatz von Holz im allgemeinen und von Brennholz im besonderen immer schwieriger, und es muss deshalb jede Verwendungsmöglichkeit geprüft und ausgenützt werden. Nun ist die Verwendung von Holz als Treibstoff für Motoren technisch gelöst. Auch die wirtschaftliche Erzeugung von Alkohol aus Holz ist heute möglich, und in den meisten Staaten besteht schon jetzt der Beimischungszwang von Spiritus zum Benzin für Motorfahrzeuge. Diese neuen Verwertungsmöglichkeiten sind überdies geeignet, die wirtschaftliche Unabhängigkeit unseres Landes durch Eigenerzeugung der nötigen Motorenbrennstoffe weitgehend zu sichern“³.

1) Schweizerisches Regionenbuch, 42. Ausgabe (1937), p. 1541, Holzverzuckerungs-AG, Zürich.

2) In der Presse vgl. z. B. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 712 vom 9.5.1941.

Die Initianten der Holzverzuckerungs-AG und die Vertreter der Holzwirtschaft trafen sich mit den Anstrengungen des durch die Krise auf dem Holzmarkt besonders betroffenen Kantons Graubünden, da dort die Fragestellung der Initianten auf besonderen Widerhall zu stossen schien.

Tatsächlich war der Kanton Graubünden an einem Projekt interessiert und gelangte deshalb im Jahre 1937 mit einer Eingabe an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, in welcher um die Erteilung einer Konzession und um die Abnahme einer bestimmten Menge Industriesprites durch die Eidgenössische Alkoholverwaltung zu „Gestehungskosten“ ersucht wurde⁴. Nachdem die zuständigen Bundesstellen das Projekt geprüft und begutachtet hatten⁵, nahm das Departement mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage des Kantons Graubünden eine befürwortende Stellung ein.

Der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges und die folgende Schliessung der Grenzen beschleunigten die Verhandlungen. Der Bundesrat kam im Jahre 1940 zu dem Schluss, dem Gesuch des Kantons Graubünden zuzustimmen und das Projekt in den Rahmen der Versorgungspolitik zu stellen⁶. Darüber hinaus gelangten die Organisationen des Strassenverkehrs im Laufe der Konzessionsverhandlungen mit einer Eingabe an den Bundesrat und forderten allgemein, nicht nur im Hinblick auf die Holzverzuckerungs-AG, mit Nachdruck die sofortige Aufnahme der Produktion inländischen Treibstoffes während des Krieges⁷.

Die Initianten der Holzverzuckerungs-AG nahmen die Gelegenheit wahr, die sich durch die jener Eingabe folgenden Beratungen ergab, und reichten

3) Zitiert bei Theo Keller: Die wirtschaftliche Bedeutung der inländischen Treibstofffabrikation. St. Gallen, 1952, p. 7 f.; in Zukunft als Gutachten Keller (1952) zitiert.

4) Nach der Bundesverfassung (Art. 32bis) hat der Bund das Alkoholmonopol, das er in der Eidgenössischen Alkoholverwaltung ausübt. Über die unterschiedliche Ansetzung der Spritpreise vgl. Anm. 43 in diesem Kapitel. — Eingabe des kleinen Rates des Kantons Graubünden an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement vom 8. September 1937 (Sitzung vom 3. September 1937, Protokoll Nr. 1676), (AV).

5) Nach einer Notiz der Basler Nachrichten (Nr. 329 vom 29.II.1938) „wurden Gutachten ausgearbeitet“.

6) BRB vom 24. August 1940, vgl. Botschaft Ems (1955), p. 239 f.

7) Eingabe der Via Vita (Vorgängerin der Fédération Routière Suisse, FRS) an den Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 11. Februar 1941 (AV). Ferner: Touring, Nr. 36, 3. September 1942: „Holz, Zucker, Treibstoff: Es kann damit gerechnet werden, dass während der Benzinknappheit erhebliche Teile des investierten Kapitals amortisiert werden können. Sobald der Benzinimport wieder normal wird, sind die Treibstoffmengen, die vom Holzverzuckerungswerk übernommen werden müssen, im Vergleich zum gesamten Treibstoffverbrauch klein und führen deshalb nicht zu erheblichen Preissteigerungen.“ Auch andere Zeitungen äusserten sich optimistisch über die Emser Werke: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1325 vom 14. September 1940: „Ein grosszügiges Arbeitsbeschaffungsprojekt in Graubünden“. Nationalzeitung, Nr. 511 vom 1. November 1940: „Der erste Schritt zur modernen Holzausbeute in der Schweiz“. Der Bund, Nr. 539 vom 15. November 1940: „Zucker aus Bündner Holz“.

ein neues, erheblich erweitertes Projekt ein, das zusätzlich Treibstoffproduktion zum Inhalt hatte. Der Bundesrat folgte den Plänen der Initianten und den Organisationen des Strassenverkehrs und hiess das erweiterte Projekt im Frühjahr 1941 gut⁸.

In diesem Zusammenhang erweiterte die Holzverzuckerungs-AG ihren statutarischen Zweck:

„Bau und Betrieb von Holzverzuckerungs- und chemischen Werken sowie Anlagen, die in der Versorgung derartiger Werke liegen“⁹.

In der Folge entstand zwischen dem Bund, vertreten durch das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement¹⁰, und den Initianten der Holzverzuckerungs-AG ein Vertragswerk (Grund- und Hauptverträge), das die Entwicklung von Fabrikationsanlagen in Domat/Ems (Graubünden) durch Bankdarlehen und Arbeitsbeschaffungsbeiträge des Bundes und des Kantons, die Lieferpflichten des Werkes, die Abnahmegarantie des Bundes und eine Ordnung nach Kriegsende zum Inhalt hatte. Für den Treibstoff und für den Industriesprit wurden vom Bund die „Gestehungskosten“ bezahlt, in welchen „eine Rückstellung für laufende und ausserordentliche Erneuerungen und Investitionen“ sowie „ein Amortisationszuschlag zur Tilgung der Bankdarlehen und der teilweisen Rückzahlung der Arbeitsbeschaffungsbeiträge von Bund und Kanton Graubünden“ zusätzlich enthalten waren¹¹. Diese Bestimmungen wurden während des Krieges durch Lieferschwierigkeiten der Maschinenindustrie, die den Aufbau des Werkes in Ems verzögerten, und durch die unvorhergesehene Notwendigkeit der Herstellung von Spezialtreibstoff für die Flugwaffe kompliziert.

Das Werk war verpflichtet, durch Forschungsarbeit eine Umstellung herbeizuführen, welche die Abnahmegarantie des Bundes überflüssig machen sollte. Zur Unterstützung dieser Auflage räumten die Grund- und Hauptverträge eine Nachlieferperiode von Kriegsende bis zum Jahre 1955 ein. Der Bund verpflichtete sich, auch in der Nachlieferperiode Treibstoff zum selben hohen Preis der Gestehungskosten abzunehmen. Die Carbura, die Schweizerische Zentralstelle für die Einfuhr flüssiger Treib- und Brennstoffe, der Zwangsverband der Treibstoffimporteure, wurde nach dem Kriege angewiesen, den Treibstoff der Nachlieferperiode dem importierten Benzin beizumischen, über

8) BRB vom 24. März 1941, vgl. Botschaft Ems (1955), p. 239 f.

9) Schweizerisches Regionenbuch, 46. Ausgabe (1942), p. 688, Holzverzuckerungs-AG, Ems (Graubünden).

10) Bundesrat Wetter (rad.) war damals Departementchef und Dr. Reinhardt Direktor der Eidg. Finanzverwaltung. Wir bezeichnen in Zukunft das Eidg. Finanz- und Zolldepartement als „Departement“.

11) Erklärt in der anlässlich des Ablaufes der Verträge versuchten Neuordnung. Botschaft Ems (1955), p. 240.

die zur Finanzierung dieses Inlandtreibstoffes erhöhte Belastung des Importtreibstoffes Rechnung zu führen und die dafür erhobenen Beträge in einem Fonds (Carbura-Fonds) zu verwalten. Notwendigerweise war die Folge eine Erhöhung des Benzinpreises. Der Bundesrat beauftragte die beteiligten Bundesstellen, die Durchführung der Verträge zu kontrollieren¹².

In die Schlussbestimmungen des ersten Vertrages (1941) wurden zusätzlich die folgenden, später unterschiedlich interpretierten Sätze aufgenommen:

„Wie das damals geplante Werk wird aber auch das auf Grund dieser vertraglichen Abmachungen entstehende Werk geschaffen in der Absicht, dem Kanton Graubünden den Wirtschaftsausgleich in sich selbst und mit der übrigen Schweiz zu erleichtern und die Waldwirtschaft auch in Friedenszeiten zu stützen. Die Parteien werden deshalb rechtzeitig vor Ablauf des Vertrages prüfen, ob andere als kriegswirtschaftliche Überlegungen, wie sie dem ursprünglichen Projekt zugrunde gelegen haben, in dieser oder einer andern Form Veranlassung geben, dass die den Kanton Graubünden beschäftigenden Probleme durch das Werk gelöst werden können“¹³.

Der Bundesrat hatte im Rahmen der Versorgung mit Treibstoffen in der gleichen Zeit, unter ähnlichen Bedingungen, ein Vertragswerk mit der Lonza, Elektrizitätswerke und chemische Fabriken AG, mit der Dauer bis zum Jahre 1956 abgeschlossen. Alle diese Verträge stützen sich auf die seit dem Jahr 1939 bestehenden, ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates¹⁴.

Durch Umstellung der Emser Werke von der kriegswirtschaftlichen Fabrik für Ersatztreibstoff und Industriesprit in ein Unternehmen der Privatwirtschaft sollte in der Nachkriegszeit bis zum Jahre 1955 die Unabhängigkeit von dem preis- und mengenmässig durch den Bund garantierten Treibstoff- und Industriespritabsatz erlangt werden. Es war beabsichtigt, die Kosten dieser Umstellung durch die vom Bund garantierten Preise zu decken, während die anfallenden Treibstoffmengen dem importierten Benzin beigemischt und entsprechend belastet, die Industriespritmengen über die Eidgenössische Alkoholverwaltung an die Industrie abgegeben werden sollten.

Allerdings blieb unklar, wie die von den Initianten, dem Kanton Graubünden und später dem Bundesrat beim Aufbau des Werkes beabsichtigte

12) Im Juni 1943 wurde die HOVAG-Überwachungskommission eingesetzt, die unter dem Vorsitz von Nationalrat *Grimm* (soz., Bern), aus Vertretern der EMPA, des OKK und der Finanzverwaltung bestand, und der die Kontrolle der Betriebsbereitschaft während der Vertragsdauer, der Qualitäts- und Mengenvorschriften, die Gestehungskosten und die Pflicht zur Umstellung zu überwachen hatte.

13) Botschaft Ems (1955), p. 240 f.

14) Begründet im Bundesbeschluss vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität. B'Bl., Jg. 91 (1939), Band II (Nr. 35, 31. August 1939), p. 213.

Verbindung einer „Hilfe an den wirtschaftlich bedrohten Kanton Graubünden“ durch Verwendung des Rohstoffes Holz, mit der „kriegswirtschaftlichen Notwendigkeit“ und einer „Bergbauernhilfe“ durch Schaffung von Arbeitsplätzen dabei aufrechterhalten werden konnte¹⁵.

Beim Abschluss der Grund- und Hauptverträge mit den Emser Werken in den Jahren 1941 bis 1943 hat der Bund den Willen geäußert, die Preise des einheimischen Treibstoffes an die in Friedenszeiten geltenden Importpreise anzupassen und die Forschung auf andere, wirtschaftliche Produkte zu konzentrieren¹⁶. Diese nicht weiter präzisierete Doppelaufgabe wurde nach Kriegsende modifiziert: Die späte Einsicht, dass der Inlandtreibstoffpreis einzig durch Rationalisierung gesenkt werden könnte, hat Versuche zur Aufnahme von gewinnbringenden, mit dem chemischen Konzept der Emser Werke verbundenen¹⁷ Produktionen gefördert¹⁸. Die Gestehungskosten des einheimischen Treibstoffes blieben dabei verglichen mit den Preisen für Importbenzin sehr

15) BRB v. 23. August 1940, a. a. O., p. 9: „Was aber das Projekt im Kanton Graubünden besonders wertvoll macht, ist die Tatsache, dass durch den Holzschlag im Walde und Abtransport zum Werk nach den Erhebungen der Bündnerischen Behörden rund 500 bis 600 Gebirgsbauernfamilien die so wertvolle, bargeldentlohnte Nebenbeschäftigung in altgewohnter Umgebung und herkömmlichem Tätigkeitsbereich erhalten bleibt.“ An diesem Punkt setzen die Befürworter einer auf unbestimmt fortgesetzten Hilfe an die Emser Werke ein mit der Begründung, es handle sich um ein „langfristiges Problem“. Zum Beispiel Bundesrat *Etter*, für das Eidgenössische Departement des Innern an Bundesrat *Streuli*, über die forstwirtschaftliche Bedeutung der Holzverzuckerungs-AG, Ems, 19. Januar 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 2).

16) Im Vertrag vom 18. Juni 1941, § 9 „Forschung und Weiterentwicklung“. Das Werk wird „Forschungsarbeit in nachfolgender Richtung leisten:

- Weiterentwicklung der flüssigen Treibstoffherzeugung unter optimaler Ausnützung der Energien im Holz und in der Elektrizität.
- Erzeugung hochklopffester Treibstoffe und Treibstoffzusätze.
- Versuche, die Produktionskapazität des Werkes bei normalisierten Importverhältnissen auf andere, im Rahmen der Wirtschaftlichkeit liegende Produkte umzustellen.“

Vgl. Botschaft Ems (1955), p. 240 f. — Weiter als in dieser Direktive ist das Problem der Umstellung von keiner Seite aus klargestellt worden.

17) Die Verbundenheit der Fabrikation hat die Kontrolle und Kritik erschwert.

18) Die Botschaft Ems (1955) scheint zu verstehen zu geben (p. 243 ff.), dass die in den Grund- und Hauptverträgen vorgesehene Doppelaufgabe „Forschung und Weiterentwicklung“ vom einheimischen Treibstoff wegführte, nachdem man die Unmöglichkeit, einen kosten- und preismässig mit dem Importbenzin äquivalenten Inlandtreibstoff zu produzieren, eingesehen hatte. Anderer Meinung ist das Gutachten *Keller* (1952), das auf Grund der Zunahme einer geschätzten Gesamtinvestitionssumme und aus Erklärungen des Präsidenten des Werkes, Nationalrat *Meili* (rad., Zürich), schliesst, dass es sich bei der Entwicklung am Ende der vierziger und zu Beginn der fünfziger Jahre eher um eine Kapazitätserweiterung beim Treibstoff als um eine Umstellung auf andere Produkte gehandelt haben muss. Tatsächlich hat der Präsident noch an der Generalversammlung von 1952 vom Treibstoff als Haupt- und Grundproduktion, von der Abgabe des Treibstoffes an den Bund und von der Beimischung zum Importbenzin als grundlegend gesprochen (p. 16 f.). Vgl. dazu ferner: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1475 vom 5.7.1952, und Nationalzeitung, Nr. 307 vom 7.7.1952.

hoch. Nach Ansicht der zuständigen Bundesstellen war jedoch der einheimischen Treibstoff- und Spritindustrie aus versorgungspolitischen Gründen noch bis in die fünfziger Jahre eine beträchtliche Bedeutung zuzumessen¹⁹. Naheliegend und billig wäre die Umwandlung der Emser Werke in eine Düngerfabrik gewesen. „Weil die Umstellung des Werkes auf Salpetersäure-Dünger einen empfindlichen Einfluss auf die Kunstdüngerproduktion der Lonza mit nachteiligen Folgen auf die Arbeitsbeschäftigung²⁰ im Kanton Wallis voraussetzen liess, konnte der Bund hiezu seine Einwilligung nicht erteilen“²¹.

So gewann die am Ende der vierziger Jahre aufgenommene Produktion von Lactam, dem Ausgangsprodukt für die Herstellung der Grilon-Kunstfaser, an Bedeutung²². Die Herabsetzung der Inlandtreibstoffpreise sollte jetzt dadurch erreicht werden, dass im chemischen Zusammenhang des Emser Produktionsprogrammes „gewinnbringende Produkte erzeugt werden, welche den Treibstoff verbilligten“²³, bestehende Schweizer Unternehmungen jedoch nicht konkurrenzieren.

Die in Vereinbarungen des Jahres 1949²⁴ dem Bund eingeräumte Möglichkeit, Vorlieferungen auf das bis zum Ende des Jahres 1955 vorgesehene

19) Nach den Angaben von *Zipfel*, Delegierter des Bundesrates für wirtschaftliche Landesverteidigung, der in diesem Zusammenhang mit der Substitution der inländischen Treibstoffproduktion gegenüber der Einlagerung von Treibstoffvorräten beschäftigt war, kommt der „Erzeugung von flüssigen Ersatztreibstoffen durch die Holzverzuckerungs-AG und die Lonza AG erhebliche kriegswirtschaftliche Bedeutung zu... Vom Standpunkt der wirtschaftlichen Landesverteidigung aus gesehen ist daher festzuhalten, dass sich die Aufgabe der Spritfabrikation bei der Holzverzuckerungs-AG nur dann rechtfertigen liesse, wenn gleichzeitig der Bundesrat Weisung zum Abbau aller übrigen kriegswirtschaftlichen Massnahmen erteilen würde.“ Exposé über die kriegswirtschaftliche Bedeutung der Holzverzuckerungs-AG in Ems, 23.2.1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 1).

20) Das Wort sollte vermutlich „Arbeitsbeschaffung“ oder „Beschäftigung“ heissen.

21) Botschaft Ems (1955), p. 245. Im entscheidenden Stadium der Arbeiten zum Gesetzesentwurf von 1955 (Vorverfahren), auf das wir uns in der Darstellung konzentrieren, war Bundesrat *Streuli* (rad.) Departementchef. Bundesrat *Streuli* wurde am 22. Dezember 1953, mit Amtsantritt am 1. Februar 1954, zum Nachfolger des zurückgetretenen Bundesrates *Weber* (soz.) gewählt.

22) Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1284 vom 19.6.1950; Nationalzeitung, Nr. 275 vom 19.6.1950; Basler Nachrichten, Nr. 253 vom 19.6.1950. Ausführungen des Präsidenten der Emser Werke, *Meili*, an der Generalversammlung über die Tochter-Gesellschaft Fibron SA, Herstellerin der Grilon-Kunstfaser und über deren künftige Aufgaben. In diesem Zusammenhang interessieren zwei Zeitungsmeldungen:

1. (Meldung aus Düsseldorf) „wonach ein gewisser Dr. *Giesen*, Leiter der Bayer-Farbwerke in Uerdingen, mit vier weiteren Mitgliedern des Unternehmens, von den britischen (Besatzungs-)Behörden entlassen wurde, weil die Auslieferung von Fabrikationsgeheimnissen des ‚Perlon-Verfahrens‘ an die Holzverzuckerungs-AG, Domat/Ems, aufgedeckt worden war.“ Basler Nachrichten, Nr. 10 vom 7./8. Januar 1950 (Schweizerische politische Korrespondenz).

2. Dr. *Giesen* in den Verwaltungsrat der Emser Werke gewählt. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1475 vom 5.7.1952.

23) Botschaft Ems (1955), p. 244.

Treibstoffkontingent anzunehmen, hat dazu geführt, dass die vertraglich festgelegte Menge bereits am Ende des Jahres 1953 ausgeliefert war²⁵. Die Verträge mit dem Bund blieben jedoch formell bis zum Ende des Jahres 1955 in Kraft. In der *ex post*-Begründung für die vorzeitige Abnahme des anfallenden Treibstoffes führt der Bund an, mit jener Regelung „dem Wunsch der Konsumenten nach rascher Erfüllung der Abnahmepflicht und dem Bedürfnis der Holzverzuckerungs-AG nach besserer Ausnützung der Produktionskapazität der Anlagen“ entsprochen zu haben²⁶.

Nun hätte ein Verzicht auf die Treibstoff- und Industriespritproduktion, abgesehen von der Lücke im bundesrätlichen Versorgungsprogramm, nach Ansicht des *einzigsten* betriebswirtschaftlichen Bundesexperten²⁷ im Jahre 1954 und 1955 zu einem Zusammenbruch der Emser Werke geführt. „Nachdem die Holzverzuckerungs-AG auf dem guten Weg zur Verselbständigung des Unternehmens zu sein schien, glaubte der Bundesrat einen solchen Zusammenbruch nicht verantworten zu können“²⁸. Mit dem Einverständnis der Strassenverkehrsverbände und der Treibstoffimporteure, der *Fédération Routière Suisse* und der Carburas, hat der Bundesrat deshalb im Januar 1954 beschlossen, den Emser Werken als Übergangsordnung bis zum formellen Ablauf der Lieferverträge, in den Jahren 1954 und 1955, den Absatz einer zusätzlichen Menge Treibstoff und Industriesprit zu ermöglichen. Auf den Zwang zur Beimischung des Emser Treibstoffes zum importierten Benzin sei jedoch zu verzichten. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung hatte den Industriesprit zu den Gesteuungskosten abzunehmen, und die Armee wurde angewiesen, den anfallenden

24) Die Carburas wurde nach dem zweiten Weltkrieg verpflichtet, die anfallenden Mengen Treibstoff der Emser Werke abzunehmen und dem nunmehr wieder in jeder Menge importierbaren Benzin beizumischen. Es gelang der vom Bundesrat zur Überwachung der Treibstoffverträge eingesetzten Kommission (unter Nationalrat *Grimm*, soz., Bern) unter erheblichen Schwierigkeiten mit der Holzverzuckerungs-AG die Treibstoffabnahme im Jahre 1949 derart zu ordnen, dass sich schliesslich auch die Strassenverkehrsverbände und die Carburas damit abfinden konnten. „Die wesentlichen Ziele der Neuordnung (1949) waren die Abkürzung der Dauer der Treibstofflieferungen unter Beibehaltung der ursprünglich vereinbarten Liefermengen und eine Stabilisierung der Preise.“ Botschaft Ems (1955), p. 243.

25) Dieselbe Regelung galt auch für die Treibstofflieferungen der Lonza AG.

26) Botschaft Ems (1955), p. 243. Eine differenziertere Betrachtung über die Produktionskapazität stellt das Gutachten *Keller* (1952) an.

27) Prof. *Walther* (Bern; vgl. Anm. 30 in diesem Kapitel) war für die wissenschaftliche Zuverlässigkeit der Zusammenbruchsthese verantwortlich. Bei den Kontrollarbeiten in Ems wurde er von einem wissenschaftlichen Assistenten und zuweilen von Fürsprecher *Luterbacher* von der Eidg. Finanzverwaltung unterstützt. Das Gutachten *Walther* ist nur in den Schlussfolgerungen zugänglich.

28) Botschaft Ems (1955), p. 245: Ferner haben auch kriegswirtschaftliche und sozialpolitische Überlegungen mitgespielt, deren Ursprünge schwer zu trennen sein dürften. Chef der Sektion für Treib- und Brennstoffe des Kriegs-, Industrie- und Arbeitsamtes war der damalige Nationalrat *Spühler* (soz., Zürich), dessen Partei sich für die Erhaltung der Arbeitsplätze und damit der ganzen Holzverzuckerungs-AG mit Bundesmitteln eingesetzt hat.

Treibstoff in den ihrem Verteilungsnetz angeschlossenen Betrieben (z. B. PTT) zu verbrauchen. Für die Gestehungskosten hatte das Eidgenössische Militärdepartement aufzukommen²⁹.

Inzwischen standen im Laufe des Jahres 1953 drei unabhängig voneinander entstandene Gutachten zum Emser Problem im Mittelpunkt der Diskussion. Jedes hatte einen verschiedenen Auftraggeber und eine andere Disziplin zum Gegenstand³⁰. Alle drei waren jedoch grundlegend für die späteren Verwandlungen beim Ablauf der Lieferverträge:

- a) Das Gutachten *Keller* (1952), das in der Mitte des Jahres 1951 durch die FRS in Auftrag gegeben wurde, hatte die „Fragen nach der Bedeutung der inländischen Treibstofffabrikation für die betreffenden Regionalwirtschaften (Lonza, Wallis; HOVAG, Graubünden) sowie für die Volkswirtschaft in Friedens- und Kriegszeiten“³¹ zum Gegenstand und legt diese entsprechend dokumentiert dar. Die Frage nach der regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Stilllegung oder Weiterführung der Produktion der Inlandtreibstoffe beantwortet *Keller* in bezug auf die Emser Werke dahin, „dass am weiteren Bestehen und Gedeihen des Betriebes in Ems ein eminentes Interesse der Gemeinde Domat/Ems, aber auch der übrigen Gemeinden der Standort-korporation und des ganzen Kantons Graubünden besteht“³².

Aber: „Die Weiterführung der Produktion und ganz besonders des Emser Gemisches bedeutet eine Dauerbelastung der schweizerischen Volkswirtschaft

29) Die Detailregelung der Übergangsordnung siehe Botschaft Ems (1955) und Neue Zürcher Zeitung, Nr. 909 vom 14.4.1954. Ferner Nationalzeitung, Nr. 81 vom 12.1.1954: Bericht über die Bundesratsitzung. Basler Nachrichten, Nr. 17 vom 13.1.1954: Verschiebung über Verschiebung! Die Tat, Nr. 12 vom 13.1.1954: Der Bund „könne zur Zeit“ nicht auf die Anlagen der HOVAG verzichten.

30) a) „Die wirtschaftliche Bedeutung der inländischen Treibstoff-Fabrikation in der Schweiz. Eine Untersuchung über die regional- und volkswirtschaftliche Bedeutung der Produktion einheimischer flüssiger Treibstoffe und ihrer Beimischung zum Benzin“, von Prof. Dr. Theo *Keller*, a. a. O. Auftraggeber: Fédération Routière Suisse (FRS).

b) „Gutachten über die Kosten und Rentabilität der Holzverzuckerungs-AG Ems vom 15. Januar 1953“ von Prof. dipl. ing. Dr. rer. pol. h. c. Alfred *Walther*, Bern. Auftraggeber: Eidgenössische Finanzverwaltung. Dieses Gutachten war unter der Begründung, Betriebsgeheimnisse zu enthalten, geheim und darf auch heute noch nicht veröffentlicht werden. Aus Protokollen von verschiedenen noch zu erwähnenden Konferenzen sind die Schlussfolgerungen indessen hinlänglich bekannt geworden.

c) „Gutachten über die Rechtsbeziehungen zwischen der Eidgenossenschaft, dem Kanton Graubünden und der Holzverzuckerungs-AG, verfasst im Auftrage des Kleinen Rates des Kantons Graubünden durch die Herren Prof. Dr. W. *Kägi*, Zürich; Prof. Dr. H. *Zwahlen*, Lausanne; Rechtsanwalt Dr. A. *Züblin*, Zürich. 7. September 1953.“ Im folgenden als Gutachten *Kägi, Zwahlen, Züblin* (1953) zitiert (AV).

31) In einer Aussprache zwischen Dir. *Britschgi*, Dr. *Raaflaub* und dem Experten *Keller* wurde das „Gesamtproblem der Produktion inländischer Treibstoffe und deren zwangsweise Beimischung zum importierten Benzin“ in diese zwei Fragen gefasst. Gutachten *Keller* (1952), p. 3.

32) Gutachten *Keller* (1952), p. 38.

von erheblichem Ausmass. Sie lässt sich . . . für Friedenszeiten volkswirtschaftlich nicht rechtfertigen“³³. Ferner gelangt *Keller* zum Schluss, dass mit der Dauer einer potentiellen Kriegssituation die Erhaltung der Produktionsbereitschaft an Bedeutung zunehmen könnte³⁴. Im Gegensatz zu den zwei andern zitierten Gutachten bezieht *Keller* in der Schlussfolgerung keine direkte Stellung: „Der Entscheid in solchen und in ähnlichen Fällen wird für jene, die ihn zu treffen haben, dadurch oft erschwert, oft aber auch erleichtert, dass ausserwirtschaftliche Motive mit in die Waagschale gelegt werden“³⁵.

- b) Das betriebswirtschaftliche Gutachten *Walther* (1953) entstand in den Jahren 1951—1953 im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Nach der Ansicht des Experten „schien damals der technische Erfolg einiger neuer Erzeugnisse gesichert zu sein und . . . dem Unternehmen auch wirtschaftlich grosse Chancen zu geben . . .“, ein Verzicht jedoch auf die Herstellung von Sprit und Treibstoff und damit der preis- und mengenmässigen Abnahmegarantie durch den Bund nach dem Jahre 1954 oder 1955 müsste zu einem Zusammenbruch der Emser Werke führen³⁶.
- c) Das Gutachten *Kägi, Zwahlen, Züblin* (1953) ist im Auftrag des Kleinen Rates (Regierungsrat) des Kantons Graubünden aus den wachsenden Meinungsverschiedenheiten über die rechtliche Tragweite der Grund- und Hauptverträge und des grundsätzlichen Vollmachtenbeschlusses des Bundesrates seit dem Jahre 1940 entstanden. Grundlegend für die Auffassung des Kantons Graubünden, der Emser Werke, der interessierten Organisationen und der Experten war die Meinung, das Vertragswerk sei nicht bloss als privatrechtlicher Liefervertrag aufzufassen, sondern es verfolge erhebliche „öffentliche Interessen“³⁷. Daraus wurde ein Anspruch auf die Erhaltung der Emser

33) Ibidem, p. 55 f.

34) Ibidem, p. 56 f.

35) Ibidem, p. 68.

36) Botschaft Ems (1955), p. 245. Das Gutachten entstand auf Grund von Abrechnungen der Jahre 1948 bis 1951. „Infolge der Verbundenheit der Fabrikation hängen die Kosten des einen Fabrikates . . . nicht nur von seiner Menge, sondern auch von den Mengen der in der Verbund-Fabrikation gleichzeitig erstellten andern Fabrikate ab . . . Ein möglichst grosses Feinspritkontingent ist für die HOVAG daher sehr wichtig.“ Auszug aus dem Gutachten *Walther*, „Die Feinspritkosten der HOVAG“. — Das Gutachten *Walther* hat ein Treibstoff- und Spritminimum festgelegt, durch dessen Abnahme ein Zusammenbruch der Emser Werke verhindert werden könnte.

37) Das „öffentliche Interesse“ wurde mit der Grundintention der Kontrahenten, Wirtschaftshilfe, Bergbauernhilfe und kriegswirtschaftliche Vorsorge im Emser Werke zu vereinigen, begründet. „Dass das öffentliche Interesse hier durch das Mittel von Verträgen — einer wesensmässig privatrechtlichen Form der Rechtssetzung — geschützt und verwirklicht werden soll, kann über das grundlegende Verhältnis nicht hinwegtäuschen.“ Gutachten *Kägi, Zwahlen, Züblin* (1953), a. a. O., p. 6. Die Annahme der These, der Bund wäre vertraglich an ein nur vage formuliertes öffentliches Interesse gebunden, wäre auf die Übernahme einer zeitlich unbegrenzten Verpflichtung zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Existenzfähigkeit des Emser Werkes und auf eine schöne Rente für die Unternehmer herausgekommen.

Werke mit Bundeshilfe auch *nach* dem Vertragsablauf von 1955 abgeleitet. Diese Auslegung der Verträge haben ausser den unmittelbaren Interessierten weder der Bund noch andere Kreise geteilt ³⁸.

Die vorzeitige Erfüllung der Lieferpflichten, die geplante Übergangsordnung und die durch die Vereinbarungen des Jahres 1949 aufgetretenen Differenzen der Emser Werke mit dem Bund und den Treibstoffimporteuren bzw. -verbrauchern haben das höchst unklare Problem der inländischen Treibstoffherzeugung schliesslich ins öffentliche Gespräch gebracht. Damit haben sich auch die Lager der Interessenten, die den Fortgang der Entwicklung beeinflussen sollten, deutlich zu unterscheiden begonnen.

Bevor wir mit der eigentlichen Untersuchung des politischen Prozesses beginnen, sei noch auf eine Fragestellung verwiesen, die wir in dieser Abhandlung nicht im Detail untersuchen. Diese Fragestellung lässt sich in drei Punkte zusammenfassen:

1. Nach dem Gutachten *Keller* (1952) haben die Bundesinvestitionen in die Emser Werke aus der Belastung des Importtreibstoffes in den Jahren 1946—1952, also in zwei Dritteln der Nachlieferperiode, mindestens 60 Millionen Franken betragen ³⁹. In dieser Summe sind besonders die folgenden Posten *nicht* enthalten:

- a) Die Investitionen des Bundes aus den Jahren 1941—1945, die, abgesehen von der Treibstoffseite, in Arbeitsbeschäftigungsbeiträgen und in der Abnahme von Kontingenten verschiedener chemischer Rohstoffe enthalten waren,
- b) die höheren Preise für Industriesprit, welche die Alkoholverwaltung den Emser Werken gegenüber den andern Produzenten zu entrichten hatte, und
- c) der Ausfall von Zolleinnahmen des Bundes durch die verminderten Treibstoffimporte.

38) Der Bundesrat hat diese Auffassung juristisch nicht geteilt, sondern jede Rechtspflicht nach dem Jahr 1955 abgelehnt. Politisch wurde allerdings eine Fortsetzung der Bundeshilfe nach dem Jahr 1955 vermutet. Vgl. Abschnitt 3 in diesem Kapitel, die parlamentarischen Vorstösse und deren Beantwortung durch den Bundesrat. Ferner: Presseorientierung durch den Chef des Finanz- und Zolldepartementes, in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 1076; *Nationalzeitung*, Nr. 199 und Nr. 200; *Basler Nachrichten*, Nr. 184; *Der Bund*, Nr. 203 vom 4.5.1954. Bestätigt wurde diese Auffassung im „Rechtsgutachten über die Frage, ob die Schweizerische Eidgenossenschaft auch nach dem 31. Dezember 1955... verpflichtet sein wird, die Aufrechterhaltung der Emser Unternehmung in einer geeigneten Weise zu unterstützen“, dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement am 1. Juni 1955 erstattet durch Prof. Dr. iur. Hans *Huber*, Bern; Prof. Dr. iur. Max *Imboden*, Basel; Prof. Dr. iur. Hans *Merz*, Bern. Fortan zitiert als Gutachten *Huber, Imboden, Merz* (1955).

39) Vgl. Gutachten *Keller* (1952), p. 43 ff. Die Vorzugstellung der Emser Werke gegenüber den übrigen Treibstoff- und Industriespritproduzenten.

2. Demgegenüber stand eine jährliche Lohnsumme der Emser Werke von ungefähr 7 Millionen Franken⁴⁰. Die Emser Werke beschäftigten im Jahre 1952 1077 Personen, wobei 856 in der Holzverzuckerungs-AG und 221 in der Fibron SA. Bis zum Ende des Jahres 1954 stieg der Gesamtpersonalbestand auf 1371 Personen⁴¹. Die durchschnittlichen jährlichen besonderen Zuwendungen von Bundesseite waren also grösser als die geschätzte, jährliche Lohnsumme des Werkes.

3. Die Investitionen des Bundes sind auf folgender Grundlage gewährt worden: Seit dem Jahre 1941 und während der ganzen Dauer unserer Beobachtung in der Darstellung waren die Emser Werke mit einem Aktienkapital von 3,0425 Millionen Franken ausgestattet. Dieses war aufgeteilt in ein Stammaktienkapital von 542 500 Franken und ein Vorzugsaktienkapital von 2,5 Millionen Franken. Nur das Vorzugsaktienkapital war mit einem Recht auf Dividende ausgestattet. Demgegenüber hatten die Stammaktien aber dasselbe Stimmrecht wie die Vorzugsaktien, obwohl die Vorzugsaktien mit einem Nominalwert von 500 Franken gegenüber den Stammaktien mit einem Nominalwert von 100 bzw. 25 Franken das fünffache bzw. das zwanzigfache an Wert betrugen. Dank der direkten und indirekten Kontrolle über die Stammaktien mit dem faktisch unverhältnismässig überprivilegierten Stimmrecht hat die Gründergruppe — die Brüder *Dr. R.* und *Dr. W. L. Oswald* — die unmittelbare Kontrolle über den ganzen Komplex der Holzverzuckerungs-AG und deren Tochtergesellschaften ausgeübt⁴². Die Gründergruppe besass demnach einerseits mit einem minimalen Kapitaleinsatz die Kontrolle über den Konzern, in dessen

40) Wenn wir einen Durchschnittslohn von 550 Franken pro Monat und pro Beschäftigten vermuten, kommen wir auf eine jährliche Lohnsumme von ungefähr 7 Millionen Franken. Eine andere Stelle gibt 7,2 Millionen Franken an (vgl. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 276 vom 4.2.1954).

41) Die Zahlenangaben über die Beschäftigten differieren stark, und meistens sind keine Quellen angegeben. Wir halten uns an die Botschaft Ems (1955), p. 251.

42) Die Stimmrechtsverteilung der Holzverzuckerungs-AG (jede Aktie hat eine Stimme):

1 700	Stammaktien à Fr. 25.—		
	Gebr. Oswald	516	
	Patvag AG	544	1 060
5 000	Stammaktien à Fr. 100.—		
	Gebr. Oswald	4 000	
	Patvag AG	1 000	5 000
6 700	davon Gebr. Oswald und Patvag AG		6 060
	Die Gebr. Oswald verfügten über eine Mehrheitsbeteiligung der Patvag AG, Elektrizitätswerke.		
5 000	Vorzugsaktien à Fr. 500.—		
Quelle: (HOVAG, Ems: VI, B, 2).			

Anlagen von Bundesseite mehr als das *Hundertfache* dieses Kapitaleinsatzes investiert wurde, andererseits verfügte sie gegenüber der Öffentlichkeit stets über das politisch wirksame Argument, nie eine Dividende bezogen zu haben.

Die Frage scheint berechtigt, ob nicht mit demselben Aufwand an Mitteln und mit einer langfristigen, wirtschaftspolitischen Konzeption dasselbe Ziel, nämlich die Vermehrung des Wohlstandes in der industriell unterentwickelten Zone Graubünden besser und wirksamer hätte erreicht werden können. Den Emser Werken ist gewiss eine bestimmte entwicklungspolitische Bedeutung nicht abzuspüren, die Proportionen aber, vor allem in Punkt 1 und 2, müssen den Zweifel nähren, ob für diese Entwicklungspolitik das ökonomische Prinzip massgebend war. Darüber hinaus wird die gegenüber der Geschäftsleitung der Emser Werke „absolut solidarische“ Haltung der Gewerkschaften und der Landwirtschaft, auf die wir noch zu sprechen kommen, rational schwer erklärbar.

In diesem Zusammenhang könnte auch untersucht werden, welches Ausmass heute die privaten Profite angenommen haben, die aus den durch den Bund finanzierten Forschungsergebnissen herzuleiten sind, und wer im Genuss dieser Profite steht bzw. sie repräsentiert. Wir haben indessen der Abhandlung die Frage nach den Einzelheiten des politischen Prozesses im Vorverfahren zugrunde gelegt. Damit rücken die Probleme, die aus dem Aufbau und dem Verhalten der Emser Werke selbst entstehen, etwas in den Hintergrund. Wir konzentrieren uns auf die Gesamtheit der an diesem Prozess beteiligten Interessenten.

2. Die Interessenlage in den Jahren 1953 und 1954

An der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie vom 4. September 1953 hatte der damalige Präsident *Wilhelm* die folgende Erklärung abgegeben:

„Die berühmte Schule der französischen Physiokraten hat den Grundsatz aufgestellt: Pour gouverner mieux, il faut gouverner moins. Wenn wir in der Chemie dieser Maxime huldigen, so vielleicht gerade darum, weil sie auch von unsern Landesvätern ... cum grano salis befolgt worden ist.“ Aber: „Zum Zwecke der Aufrechterhaltung einer möglichst wirtschaftlichen Warenversorgung wiederholen wir nun aber einmal mehr den bisher leider ungehört verhallten Appell an unsere Behörden, den gesetzmässigen Zustand eines gegenüber dem Ausland konkurrenzfähigen Lieferpreises für Industriesprit herzustellen“⁴³.

43) Gemäss Art. 11, Abs. 6, des Alkoholgesetzes soll der den Industriebrennereien zu bezahlende Übernahmepreis in der Regel den mittleren Einstandskosten des von der Eid-

Gleichzeitig möchten wir unsere Behörden wie auch die Öffentlichkeit ernstlich davor warnen, die ungenügende Kontrolle über das Emser Treibstoffwerk und seine weitere Expansion zu dulden ... An uns ist es, mit Entschiedenheit dagegen Stellung zu nehmen, dass durch die Zuwendung öffentlicher Mittel⁴⁴ an das Emser Unternehmen die Wettbewerbsbedingungen zum Nachteil der Industrien verfälscht werden ... Konstruktive Vorschläge für die weitere Gestaltung des Emser Werkes von der Privatindustrie zu erwarten, ist solange aussichtslos, als der Wortlaut der grundlegenden Verträge und der Begutachtungen über den gegenwärtigen Zustand des Werkes sowie über seine Entwicklungsmöglichkeiten dem Blick der Fachleute und dem Veto der Kritik entzogen bleiben“⁴⁵.

genössischen Alkoholverwaltung eingeführten Auslandsprites gleicher Qualität entsprechen. Dabei können jedoch die nachgewiesenen Gestehekungskosten (einschliesslich Verzinsung und Abschreibung des Anlagekapitals) angemessen berücksichtigt werden. Diese Bestimmung ist für die Festsetzung des durch die Holzverzuckerungs-AG abzuliefernden Sprites massgebend. Die Holzverzuckerungs-AG hatte ursprünglich die Gestehekungskosten verlangt, die wesentlich über den Ansätzen des importierten Industriesprites lagen. Hiezu die Eidgenössische Alkoholverwaltung: „Trotz der von der chemischen Industrie wiederholt geforderten Senkung des Spritpreises, und mit Rücksicht auf die uns anlässlich der Verhandlungen geschilderte Lage des Unternehmens erklärten wir uns *schliesslich* mit der Beibehaltung der letztjährigen Preise (= Gestehekungskosten) einverstanden.“ Bericht der Eidgenössischen Alkoholverwaltung an die Fachkommission über die Übernahmepreise der im Geschäftsjahr 1952/53 durch die industriellen Brennereien abzuliefernden Alkoholmengen (AV). Die Emser Werke haben diese Forderung in einer anlässlich der Werkbesichtigung in Ems am 20. bis 22. Januar 1953 den Alkoholfachkommissionen der Eidgenössischen Räte ausgehändigten Broschüre wie folgt begründet (AV; Dr. A. Gadiant): „Im Begleitschreiben des Bundesrates zum Beschluss vom 24. März 1941 an die Bündner Regierung findet sich folgender Passus:

Der Bundesrat hat deshalb in seiner Sitzung vom 24. März 1941, gestützt auf Ihr wiederholtes Begehren, diesem Werk zur Sicherung der Bündnerischen Wirtschaft die baldige Zustimmung zu erteilen und im Hinblick auf die unbedingte Notwendigkeit, flüssige, einheimische Ersatztreibstoffe zur Verfügung zu stellen, folgenden Beschluss gefasst ...

Graubünden hofft, dass sowohl die Automobil-Verbände als auch die Alkoholverwaltung in loyaler Weise mithelfen, dass dieser Bundesratsbeschluss auch weiterhin wirksam bleibe.“ Später drohte dann die chemische Industrie mit dem Verzicht auf Industriesprit und Substitution (Eingabe der schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie [Wilhelm] an Bundesrat Streuli, 14. Mai 1954, HOVAG, Ems: IX, 1): weil der Bundesrat im Zusammenhang mit der Übergangsordnung beschlossen hat, während der Lieferperiode vom 1. Juli 1954 bis zum 31. Dezember 1955 für den in Ems erzeugten Sprit durch die Alkoholverwaltung die *vollen* Gestehekungskosten bezahlen zu lassen (vgl. auch Neue Zürcher Zeitung, Nr. 909, vom 14.4.1954). In einer Konferenz mit den Vertretern der chemischen Industrie vom 4. Juni 1954 hat dann Bundesrat Streuli schliesslich zugesichert, dass „der Art. 11, Abs. 6 (des Alkoholgesetzes) ... nach 1955 nicht mehr so ausgelegt werde wie heute.“ (Aktennotiz über eine Audienz einer Delegation der Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie bei Herrn Bundesrat Streuli vom 4. Juni 1954, HOVAG, Ems: IX, 1).

44) In Form der Gestehekungskostengarantie für Treibstoff und Industriesprit.

45) Ansprache des Präsidenten Dr. A. Wilhelm anlässlich der 73. Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie in Basel, am 4. September 1953, p. 4, 10 ff. (HOVAG, Ems: IX, 1).

Damit war für den Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins⁴⁶, den Verband Schweizerischer Kunstseidenfabriken⁴⁷ und die Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie⁴⁸, deren Interessen durch die Emser Werke direkt berührt waren, das Startzeichen für den Vorstoss gegenüber dem Bundesrat und zugleich die Inhaltsbestimmung gegeben: Die Eingaben dieser Gruppe an das Departement hatten die schon in der Ansprache *Wilhelms* enthaltenen Forderungen nach der Aufhebung der „Wettbewerbsverfälschungen“, welche die Emser Werke gegenüber den in der Gruppe vertretenen Unternehmungen begünstigten, und Einblick in die Geschäftstätigkeit der Emser Werke zum Gegenstand.

Einige Beispiele mögen zeigen, welche Stellung diese Gruppe gegenüber dem vom Bund geschützten Eindringling auf dem Kunststoff- und dem chemischen Rohstoffmarkt bezogen hat.

Die Chemische Industrie:

„Es handelt sich um die direkte Konkurrenzierung freierwerbender Unternehmungen der chemischen Industrie seitens der von der öffentlichen Hand stark begünstigten Holzverzuckerungs-AG . . . Wir müssen es als untragbar bezeichnen, dass der Produktionsapparat einer Unternehmung, die mit ausserordentlich weitgehender Hilfe der öffentlichen Hand finanziert und amortisiert wurde, und deren laufende Erzeugung durch Überpreise gestützt ist, zur direkten Konkurrenzierung von Industrien eingesetzt wird . . .“⁴⁹.

„Die Möglichkeit, den Rohstoffbedarf am günstigsten Ort und im günstigsten Zeitpunkt zu decken, stellt, wie für die ganze schweizerische Wirtschaft, auch für die chemische Industrie ein bedeutendes Aktivum dar. Dieses würde preisgegeben, wenn . . . Emser Methanol (= chemischer Rohstoff) unserer Industrie aufgezwungen werden müsste“⁵⁰.

Die Kunstseidenindustrie:

„Es ist unseres Erachtens mit den Prinzipien unserer liberalen Wirtschaftsordnung . . . nicht vereinbar, dass in Ems die Fabrikation von Produkten aufgenommen wurde, die bereits in das Fabrikationsprogramm unserer Mitgliedfirmen, der Société de la Viscose Suisse und der Feldmühle AG, gehören“⁵¹.

46) In der Folge als „Vorort“ zitiert.

47) Im Forum des Verbandes Schweizerischer Kunstseidefabriken waren die Société de la Viscose Suisse, Emmenbrücke, und die Feldmühle AG, Rorschach, von der Konkurrenz der Emser Werke unmittelbar betroffen. In der Folge als „Kunstseidenindustrie“ zitiert.

48) In der Folge als „Chemische Industrie“ zitiert. Wenn im folgenden von den Interessen der *Industrie* die Rede ist, dann sind die Interessen dieser drei Verbände gemeint.

49) Chemische Industrie an den Hohen Bundesrat, 25. Sept. 1953 (HOVAG, Ems: IX, 1).

50) Chemische Industrie (Dr. *Wilhelm*, Dr. *Ganzoni*) an den Hohen Bundesrat, 22. Dez. 1953 (HOVAG, Ems: IX, 1).

„Wir verlangen ... die Zusicherung, dass die Lactam-Produktion nicht erhöht wird. Zudem müssen wir zur Schaffung gleicher Konkurrenzbedingungen mit unseren Mitgliedfirmen verlangen, dass die bisher für den Aufbau und den Betrieb von Lactam- und Faserproduktion in Ems aufgewendeten öffentlichen Mittel vollumfänglich kapitalisiert und verzinst werden“ ⁵².

Auf den in der Ansprache *Wilhelms* geforderten Einblick in die Geschäftstätigkeit der Emser Werke ist von der Gruppe mit besonderem Nachdruck hingewiesen worden. Der Nominationsvorschlag eines der CIBA AG (Basel) nahestehenden Fachmannes, *Dutoit*, zum chemisch-technischen Experten des Bundesrates für die Neuordnung des Emser Problems, der erstmals in einer Konferenz des Vorortes und der chemischen Industrie mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung ⁵³ geäußert wurde, ist konsequent bis zum Erfolg, dem Beizug *Dutoits* zur Kontrollkommission, der Expertenkommission für die Emser Vorlage, durchgefochten worden ⁵⁴.

Einige Beispiele aus den Eingaben der Gruppe:

„Die Durchführung allfälliger Abmachungen (mit den Emser Werken) muss der laufenden Kontrolle qualifizierter Fachleute und der Öffentlichkeit unterstehen“ ⁵⁵.

„(Wir erinnern Sie daran) ... , dass eine Stellungnahme zu irgendwelchen Vorschlägen unsererseits nicht eher erwartet werden kann, als nicht Fachleuten Gelegenheit gegeben wird, die Elemente zur Beurteilung der ganzen Frage einer gründlichen Prüfung ... zu unterziehen“ ⁵⁶.

„Sofern eine Expertenkommission eingesetzt wird, sollte die Wirtschaft darin angemessen vertreten sein“ ⁵⁷.

„Gerade für eine ... chemisch-technische Prüfung der Verhältnisse, die wir als unerlässliches Gegenstück zur bereits erfolgten rein betriebswirtschaftlichen

51) Kunstseidenindustrie an den Hohen Bundesrat, 21. Sept. 1953 (HOVAG, Ems: IX, 2).

52) Kunstseidenindustrie an den Hohen Bundesrat, 17. Dez. 1953 (HOVAG, Ems: IX, 2).

53) Über die Konferenz vom 2. Dezember 1953 ist kein Protokoll archiviert worden. Angaben darüber sind nur in der Zusammenfassung der Stellungnahme der chemischen Industrie vom 22. Dezember 1953 (an den Hohen Bundesrat) zu finden. Am 19. Januar 1954 ist der Vorschlag *Dutoit* durch den Vorort in einer weiteren Eingabe wiederholt worden (HOVAG, Ems: IX, 1).

54) Fortsetzung der Aktion *Dutoit* siehe Kapitel II, Abschnitt 2.

55) Chemische Industrie (Dr. *Wilhelm*, Dr. *Vetter*) an den Hohen Bundesrat, 25. Sept. 1953 (HOVAG, Ems: IX, 1).

56) Chemische Industrie (Dr. *Wilhelm*, Dr. *Vetter*) an die Direktion der Eidgenössischen Finanzverwaltung am 11. Nov. 1953 (HOVAG, Ems: IX, 1).

57) Vorort (Dr. *Hombberger*, Dr. *Geyer*) an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, 14. Okt. 1953 (HOVAG, Ems: IX, 4).

Expertise (sc. Gutachten *Walther*) betrachten, hatten wir an der Konferenz vom 2. Dezember 1953 den Namen von Dipl.-Ing. *P. Dutoit* genannt . . . Wir wären Ihnen deshalb sehr verbunden, wenn Sie sich auch dazu äussern wollten“ ⁵⁸.

Schliesslich hat der Vorort die Interessen der Gruppe zusammengefasst und den Antrag den zuständigen Bundesstellen vorgetragen:

„Unser Antrag geht deshalb dahin, von Umstellungen, neuen Investitionen und Experimenten abzusehen und die HOVAG, solange die kriegswirtschaftlichen Organe dies für erforderlich halten, weiterhin im Rahmen des Notwendigen Ersatztreibstoff produzieren zu lassen. Dies hätte auch den Vorteil, dass nicht wieder neues Geld in das Unternehmen gesteckt und neue Risiken eingegangen werden müssten. Auch liessen sich dann die geschilderten unerträglichen Konsequenzen für die Hersteller von vollsynthetischen Fasern, für die chemische Industrie und für das allgemeine Exportinteresse vermeiden“ ⁵⁹.

Über die Rechtsordnung für eine allfällige zukünftige Hilfe an die Emser Werke nach Ablauf der Lieferverträge im Jahre 1955 hat der Vorort den folgenden Antrag gestellt ⁶⁰:

„Es scheint uns abwegig zu sein, eine sog. ‚freiwillige Lösung‘ ⁶¹ zu suchen, nur weil man sich wegen eines allfälligen Referendums Sorgen macht . . . Die einzig saubere Lösung liegt in einem auf die revidierten Wirtschaftsartikel (Art. 31bis, Abs. 3, Lit. c und e, der Bundesverfassung: Kriegsvorsorge, Hilfe an bedrohte Landesteile) gestützten, befristeten oder unbefristeten, ordentlichen Bundesbeschluss (mit Referendumsvorbehalt) . . . Ein ordentlicher Bundesbeschluss hätte den unschätzbaren Vorteil, endlich Rechtssicherheit zu schaffen.“

Im September 1953 hat die FRS in der Diskussion um die Übergangsordnung einen Kompromissvorschlag an die Finanzverwaltung eingereicht: Für die Jahre 1954 und 1955 sollte die Abnahme eines zusätzlichen, jedoch reduzierten Treibstoff- und Industriespritkontingentes der Emser Werke vorgesehen werden. Die FRS lehnte die Beimischung des einheimischen Treibstoffes zum importierten Benzin mit Nachdruck ab, erklärte sich jedoch bereit, an der Finanzierung einer Übergangsordnung mitzuwirken ⁶².

58) Chemische Industrie (Dr. *Wilhelm*, Dr. *Ganzoni*) an die Direktion der Eidgenössischen Finanzverwaltung, 6. Mai 1954 (HOVAG, Ems: IX, 1).

59) Vorort an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, 24. Dez. 1953, p. 9 f. (HOVAG, Ems: IX, 4).

60) Ibidem, nächstes Alinea.

61) Darunter ist die freiwillige Konzeption der Übergangsordnung von 1954/55 und das Bestreben des Gutachtens *Kägi, Zwahlen, Züblin* (1953), dem Bund auf Grund des dort formulierten öffentlichen Interesses eine Rechtspflicht jenseits des Gesetzesweges nachzuweisen, zu verstehen.

Der Bundesrat hat dem Vorschlag der FRS entsprochen und vom Jahre 1954 an auf die Beimischung verzichtet. Daraufhin haben die an der Erhaltung der Treibstofffabrik und der Beimischung des Inlandtreibstoffes zum Importbenzin interessierten Organisationen ihre Aktivität verstärkt. Unter der Führung des dem Schweizerischen Bauernverband nahestehenden Verbandes für Waldwirtschaft haben Vertreter der Landwirtschaft, der Holzindustrie und der Arbeitnehmer ihren Standpunkt dargelegt, und ähnlich dem Gutachten *Kägi, Zwahlen, Züblin* ein höchst allgemein formuliertes, „öffentliches Interesse“ geltend gemacht, um den Bundesrat über seine Pflicht zur kriegswirtschaftlichen Vorsorge zu belehren. Sie haben sich damit hinter die Forderungen des Kantons Graubünden und der Emser Werke gestellt. Ein Auszug aus der ersten Reaktion auf die geplante Kompromisslösung für die Übergangsordnung 1954/55:

„Den Äusserungen massgebender Persönlichkeiten der schweizerischen Automobilwirtschaft nach zu schliessen, haben sich die Strassenverkehrsverbände gegen eine Fortsetzung der bisherigen Beimischung von Inlandtreibstoff zum Autobenzin ausgesprochen. Die unterzeichneten Verbände sind davon überzeugt, dass die Verwirklichung eines solchen Vorschlages schwerwiegende Konsequenzen haben müsste. Dies allein in wehrwirtschaftlicher Beziehung, nachdem die Inlanderzeugung von Treibstoff zweifellos zu denjenigen Massnahmen gehört, die von Ihnen im Rahmen Ihrer Politik der Vorsorge und der wirtschaftlichen Landesverteidigung auf den verschiedensten Versorgungsgebieten mit Energie betrieben werden müssen; dann aber namentlich in volkswirtschaftlicher Hinsicht, indem es sich bei der vom Holzverzuckerungswerk übernommenen Funktion der besseren und vollständigeren Verwertung unseres einheimischen Roh-

62) Vgl. St. Galler Tagblatt vom 2. Okt. 1953; Volksrecht, Zürich, vom 2. Okt. 1953. Botschaft Ems (1955), p. 245 f. Für den Bundesrat war das vom Experten *Walther* angegebene Produktionsminimum zur Erhaltung der Emser Werke massgebend. Anstelle der zwangsweisen Beimischung, die in Konsumentenkreisen auf starke Abneigung gestossen war, erklärte sich die FRS bereit, zur Finanzierung der Übergangsordnung auf die Dauer von drei Jahren eine zusätzliche Belastung auf den importierten Treibstoff in Kauf zu nehmen, deren Erträge im Carburat-Fonds zu sammeln waren. Dank dieser Beiträge gelang es, einen Teil des anfallenden Treibstoffes verbilligt zu verkaufen. Der Kanton Graubünden hat sich auf eine Vernehmlassung des Bundesrates vom 29. September 1953 bereit erklärt, durch die Emser Werke eine Stellungnahme ausarbeiten zu lassen. (Der Kleine Rat des Kantons Graubünden an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, betreffend Eingabe FRS/Holzverzuckerungs-AG, Domat-Ems, 11. November 1953; AV.): „Die FRS hat sich (in ihrem Kompromissvorschlag) bereit erklärt mitzuwirken, die Existenz von Ems, das als Treibstoffwerk verlangt und gebaut wurde, weiterhin sicherzustellen. Dieses Ziel ist nur unter Aufrechterhaltung eines *Ganzjahresbetriebes* möglich. Dieser verlangt noch für eine nächste Zeit eine minimale Treibstoffproduktion von 10 000 t (= das vom Experten *Walther* 1951 errechnete Produktionsminimum) und damit die Fortführung einer zeitlich beschränkten Beimischung. Der Vorschlag der FRS würde sämtliche Produktionszweige treffen. Er hätte die Entlassung von 867 *Werksangehörigen* zur Folge.“ (Auszeichnungen im Original.)

stoffes Holz sowie der Schaffung von Arbeit und Verdienst für unseren grossen Gebirgs- und Grenzkanton Graubünden und für das gesamte einheimische Sägereigewerbe um bedeutungsvolle und ihrer Natur nach langfristige volkswirtschaftliche Aufgaben handelt“⁶³.

Die Generalversammlung des Schweizerischen Verbandes für Waldwirtschaft hat diese Haltung bestätigt und modifiziert:

„Im Anschluss an ein gründliches orientierendes Referat durch Herrn Nationalrat Dr. A. Gadiant (dem., Graubünden), nach einer einlässlichen Werkbesichtigung und nach gewalteter Diskussion fassten die Delegierten der Schweizerischen Waldwirtschaft einstimmig ... (eine) Resolution“⁶⁴, in der sie sich mit den Emser Werken solidarisch erklärten und in welcher besonders der auf Betreiben der FRS und Carbura sich abzeichnende Verzicht auf die Beimischung kritisiert wurde. In dieser Resolution wird besteuert, „dass ... der Verzuckerung für die Verwertung des einheimischen Holzes nicht bloss eine bündnerische, sondern mehr noch eine schweizerische Bedeutung zukommt ... Die Folge (des Wegfallens der Holzbezüge von Ems) wäre eine Schmälerung der Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten ... Die Holzverzuckerung hat überdies auf dem Gebiete der chemischen Holzverwertung neue, vielversprechende Entwicklungen angebahnt, an deren Weiterverfolgung unser rohstoffarmes Land ein grosses Interesse hat. — Aus all diesen Gründen erwartet der Schweizerische Verband für Waldwirtschaft, dass seitens der Behörden und der beteiligten Wirtschaftskreise die Voraussetzungen geschaffen werden, damit das Holzverzuckerungswerk in Ems unter Aufrechterhaltung seines bisherigen Verbrauches von Abfallholz weitergeführt werden kann“⁶⁵.

Die Forderungen der Landwirtschaft, Waldwirtschaft, Holzindustrie und der Arbeitnehmer sind an einer Konferenz mit den Bundesbehörden am 5. März 1954 wiederholt und verdeutlicht worden:

63) Gemeinsame Eingabe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverbandes, des Verbandes der Handels-, Transport- und Lebensmittelarbeiter, des Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbundes der Schweiz, des Christlichen Metallarbeiter-Verbandes der Schweiz, des Christlichen Holz- und Bauarbeiterverbandes der Schweiz, des Schweizerischen Bauernverbandes, des Schweizerischen Verbandes für Waldwirtschaft und des Schweizerischen Holzindustrieverbandes an den Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 24. Oktober 1953 (HOVAG, Ems: VI, A, 2).

64) „Die Waldwirtschaft zur Frage der Weiterführung der Holzverzuckerung“, Brief der Waldwirtschaft an den Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. November 1953 (HOVAG, Ems: VI, A, 2).

65) Resolution des Schweizerischen Verbandes für Waldwirtschaft vom 30./31. Oktober 1953 in Chur. (In: „Die schweizerische Wald- und Holzwirtschaft wehrt sich für die Holzverzuckerung“, von Oberförster Winkelmann, Direktor des Schweizerischen Verbandes für Waldwirtschaft, Solothurn, o. J.) Zur Bemerkung über das „rohstoffarme Land“ vgl. die Ausführung Wilhelms über die chemischen Rohstoffe.

„Der Bauernverband war in den dreissiger Jahren einer der Hauptinitianten bei der Gründung des Holzverzuckerungswerkes. Er ist auch heute stark am Weiterbestand der HOVAG interessiert ...“⁶⁶.

Auf die Gruppe der Industrie anspielend:

„Die rein kaufmännische Betrachtungsweise nimmt heute sehr eigenartige Formen an. Die Landwirtschaft und die Arbeitnehmerschaft sind in der Frage Ems absolut solidarisch und zu einer eindeutigen Unterstützung entschlossen“⁶⁷.

Hier wurde auch mehrmals ein Antrag über die Rechtsordnung nach Ablauf der Lieferverträge im Jahre 1955 formuliert:

„Es kann als ein Hauptpostulat des Bauernverbandes bezeichnet werden, dass in der Vorlage über die wirtschaftliche Landesverteidigung die Frage der Sicherstellung der Treib- und Brennstoffversorgung für die Kriegszeit in befriedigender Weise geordnet wird“⁶⁸.

Die Arbeitnehmersvertreter haben die folgenden Argumente ins Feld geführt:

„Die Arbeiter und ihre Familien würden bei einer Schliessung von Ems ins Elend gestossen. Sie alle haben einen moralischen Anspruch auf Erhaltung ihres Arbeitsplatzes. Deshalb fällt auch eine blosser Einschränkung der Produktion nicht in Betracht“⁶⁹.

66) Nationalrat *Reichling* (BGB, Zürich), Präsident des Schweizerischen Bauernverbandes, in der „Aktennotiz über die Konferenz vom 5. März 1954 im Bernerhof (Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement) betreffend Holzverzuckerungs-AG in Ems“ (HOVAG, Ems: VI, A, 2), p. 1. — Anwesend waren neben *Reichling* Nationalrat *Buri* (BGB, Bern), Präsident des Schweizerischen Verbandes für Waldwirtschaft, Dr. *Wyss*, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, *Wüthrich*, Zentralsekretär des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverbandes, und die Vertreter der übrigen oben angegebenen Organisationen der Waldwirtschaft, der Holzindustrie, der Landwirtschaft und der Arbeitnehmer.

67) Nationalrat *Buri* (BGB, Bern), Konferenz vom 5. März 1954, a. a. O., p. 5.

68) Nationalrat *Reichling* (BGB, Zürich), Konferenz vom 5. März 1954, a. a. O., p. 1. *Reichling* spielt auf die Vorbereitungen zu einem neuen Gesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge (Revision des Sicherstellungsgesetzes von 1938) an, in welchem, in einem besonderen Artikel, in allgemeiner Form die inländische Treibstoffproduktion sanktioniert, also die Rechtsgrundlage für die uneingeschränkte Weiterführung der Emser Werke mit Bundeshilfe gelegt werden sollte. Nach langen Vorbereitungen ist am 29. April 1955 die „Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge“ (B'Bl., Jg. 107 [1955], Band I, Nr. 19, 12. Mai 1955, p. 805 ff.) mit einem derartigen Artikel (Art. 19, allerdings mit Referendumsvorbehalt) unter dem Titel „Besondere Schutzmassnahmen“ vorgelegt worden. Im Laufe der parlamentarischen Behandlung ist jedoch der Artikel gestrichen worden, da die Meinung, das Emser Problem gesondert zu behandeln, überwog (vgl. Kapitel II, Abschnitt 3).

69) *Wüthrich* (SMUV) in der Konferenz vom 5. März 1954, a. a. O., p. 4.

Obwohl Bundesrat *Streuli*, der das Departement im Februar 1954 vom zurückgetretenen Bundesrat *Weber* übernommen hatte, an jener Konferenz ausdrücklich festhielt, dass „was 1955 geschehen soll, ... noch vollständig offen“⁷⁰ sei, drückte die Gruppe der Waldwirtschaft, Holzindustrie und Arbeitnehmer in einer weiteren Eingabe ihre „aufrichtige Genugtuung“ aus, dass die Bundesbehörden, „sobald die Existenz des Emser Werkes durch die Übergangsordnung auf 2 Jahre sichergestellt sei, sogleich an die Prüfung einer Dauerlösung herantreten würden“⁷¹. In derselben Eingabe hat das „Memorandum *Winkelmann*“ den bekannten Standpunkt der Gruppe wiederum dargelegt. Die in jener Konferenz vorgeschlagene Rechtsgrundlage für eine Dauerlösung, wahrscheinlich angeregt durch eine kurz vorangegangene Presseorientierung durch Bundesrat *Streuli*⁷², hat hier deutlich Gestalt angenommen.

„Auf Grund von historischen, verfassungsmässigen und volkswirtschaftlichen Erwägungen gelangte der Delegierte (des Bundesrates für wirtschaftliche Landesverteidigung) zum zwingenden Schluss, dass die wirtschaftliche Landesverteidigung eine der wichtigsten und eine dauernde Aufgabe des Bundes sei“⁷³.

In einem Entwurf der Vorlage über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge aus dem Jahre 1952 habe man aus versorgungspolitischen Überlegungen durch einen besonderen Artikel⁷⁴ die inländische Erzeugung von Ersatzstoffen gewährleisten wollen:

„Die Bundesversammlung kann Vorschriften erlassen über die Übernahme und Verwendung inländischer Ersatzstoffe, deren Herstellung im Interesse der wirtschaftlichen Landesverteidigung geboten ist und die auf den freien Markt nicht ohne Verlust abgesetzt werden können.

Insbesondere kann die Einfuhr gleichartiger Güter von der Übernahme solcher Ersatzstoffe abhängig gemacht werden“⁷⁵.

70) Konferenz vom 5. März 1954, a. a. O., p. 5.

71) Eingabe der Waldwirtschaft (*Winkelmann*) an Bundesrat *Streuli*, Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes, vom 11. Mai 1954 (HOVAG, Ems: VI, A, 2). Beigelegt war ein „Memorandum von H. G. *Winkelmann*, Direktor des Schweizerischen Verbandes für Waldwirtschaft“ über die „Aufgabe und Bedeutung des Holzverzuckerungswerkes in der schweizerischen Brennholzverwertung“ (Beilage 1) und ein „Entwurf für ein Bundesgesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge“ (Beilage 2), gerichtet an die Regierungen aller Kantone, unterschrieben von denselben Organisationen, die an der zitierten Konferenz teilnahmen.

72) Presseorientierung durch den Chef des Finanz- und Zolldepartementes (zitiert in Anm. 38 in diesem Kapitel) vom 4. Mai 1954 über den Stand des Problems: Die Übergangsordnung von 1954/55 sei kein Präjudiz für eine Lösung nach 1955; für den Bund besteht nach 1955 keine Rechtspflicht mehr.

73) Vgl. Anm. 71 in diesem Kapitel: Beilage 2, p. 1.

74) Art. 22, leicht umformuliert in der Vorlage (19. April 1955), Art. 19 (vgl. Anm. 68 in diesem Kapitel).

75) Eingabe der Waldwirtschaft (*Winkelmann*) vom 11. Mai 1954, a. a. O., Beilage 2, p. 2.

Dieser Artikel sei gestützt auf die Erwägungen der Waldwirtschaft, Holzindustrie, Landwirtschaft und Arbeitnehmer wieder in die Vorlage des Kriegsvorsorgegesetzes aufzunehmen⁷⁶.

3. Die Stellung des Bundesrates im Frühjahr 1954

Das öffentliche Gespräch über die Neuordnung des Emser Problems hat schon vor dem Amtsantritt Bundesrat *Streulis*⁷⁷ im wesentlichen die beschriebenen Formen angenommen.

Die Industrie hat es abgelehnt, dem Bund undurchsichtige sozial- und wirtschaftspolitische Akte auf einem administrativen, noch im Vollmachtenrecht der Kriegszeit begründeten Weg gegenüber den Emser Werken und dem Kanton Graubünden zuzugestehen, die beispielsweise in einer Zweckentfremdung des Alkoholgesetzes bestanden: Die Wiederherstellung der Rechtssicherheit, insbesondere die Lösung des Emser Problems nach Ablauf der Lieferfristen im Jahre 1955 durch einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss war die Voraussetzung des Einverständnisses der Industrie.

Die Gegenseite — Waldwirtschaft, Holzindustrie, Landwirtschaft und Arbeitnehmer — wollten die durch den Vollmachtenbeschluss des Bundesrates von 1940 sanktionierte Verknüpfung sozial- und wirtschaftspolitischer Teilziele mit der kriegswirtschaftlichen Notwendigkeit nach wie vor beibehalten wissen. Es wurde die Sanktionierung einer Dauerlösung im neuen Bundesgesetz für wirtschaftliche Kriegsvorsorge verlangt⁷⁸.

Im Parlament wurde im Laufe des Jahres 1953 das öffentliche Gespräch über das Emser Problem besonders intensiv geführt. In zwei Interpellationen und in zwei Postulaten ist der Bundesrat um eine allgemeine Orientierung, um Klarheit und Stellungnahme über die inländische Treibstoffproduktion und das Schicksal der Emser Werke nach dem Ablauf der Lieferverträge, ersucht worden. Die Postulate und Interpellationen sind im Nationalrat am 19. Juni 1953 begründet worden:

1. Das Postulat *Jaecle* (LdU, Zürich, Holzverzuckerung), dessen Forderungen dahin gingen, „dass erstens Öffentlichkeit und Parlament aufgeklärt werden, wohin die Bundesmittel gehen, und zweitens, dass ein allmählicher Abbau der Bundesleistungen vorgenommen wird.“

76) Dr. *Iklé*, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, wies den Rechtsdienst in einer Notiz an, diese Eingabe sei mit dem Hinweis, dass die rechtliche Seite in Prüfung sei, möglichst diplomatisch zu beantworten (HOVAG, Ems: VI, A, 2).

77) D. h. vor dem 1. Februar 1954 (vgl. Anm. 21 in diesem Kapitel).

78) Vgl. Anm. 68 und 74 in diesem Kapitel.

2. Die Interpellation *Steiner* (soz., Bern, Holzverzuckerung) hat an der These der Befürworter festgehalten, dass nämlich eine „positive Lösung im Interesse der Vollbeschäftigung und der kriegswirtschaftlichen Vorsorge liegt.“
3. Die Interpellation *Stoffel* (k.chr., Wallis, Lonzawerke) hat verlangt, „dass sich die durch den Bund der HOVAG gewährte direkte und indirekte Hilfe nicht zum Schaden unseres Kantons . . .“ auswirkt.
4. Im Ständerat hat die Begründung des Postulates *Rohner* (rad., St. Gallen) vom 24. September 1953 über die Frage, inwieweit die regionalen Interessen Graubündens gegenüber der Konkurrenzierung anderer Unternehmungen durch die Emser Werke abgewogen werden können, eine Diskussion nach sich gezogen, welche die beschriebene Interessenlage vorzüglich erkennen lässt ⁷⁹.

Bundesrat *Streuli* hat schliesslich die in den Eingaben der Verbände, in der Presse und im Parlament formulierten Fragen und Forderungen in der Sommersession des Parlamentes vom Jahre 1954 beantwortet und die Stellung des Bundesrates zu der zweifellos bestehenden sozialpolitischen und kriegswirtschaftlichen Aktualität des Emserproblems umschrieben ⁸⁰:

1. Nach dem Jahr 1955 besteht keine Rechtspflicht des Bundes mehr, die Emser Werke zu unterstützen.
2. Die gegenwärtige Übergangsordnung ist kein Präjudiz für eine Lösung nach dem formellen Ablauf der Lieferverträge im Jahre 1955.
3. Aus regional- und finanzpolitischen Interessen des Kantons Graubünden sollten die Emser Werke erhalten bleiben. Vom Kanton und vom Werk müssen jedoch grösste Anstrengungen zur „Eingliederung in die Privatwirtschaft“ gefordert werden.
4. Die Konsolidierung der Emser Werke darf nicht zu Lasten anderer Gebirgskantone (Wallis, Lonza AG) fallen.
5. Die Alkoholverwaltung und die Armee dürfen nicht „über den Rahmen der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben hinaus belastet werden.“
6. „Sollte für die Zeit nach 1955 die Notwendigkeit bestehen, und sollten alle Voraussetzungen hiefür erfüllt sein, dass der Bund selbst weitere Leistungen

79) Zu 1. vgl. Sten.Bull. NR, 1953, p. 567 ff.; zu 2. vgl. Sten.Bull. NR, 1953, p. 570 ff.; zu 3. vgl. Sten.Bull. NR, 1953, p. 573 ff.; zu 4. vgl. Sten.Bull. StR, 1953, p. 368 ff., p. 374 ff. Diskussionsredner waren: *Lardelli* (dem., Graubünden), *Zust* (k. chr., Luzern), *Troillet* (k. chr., Wallis), *Lachenal* (rad., Genève), *Häfelin* (rad., Solothurn).

80) Die teilweise schon in der Presseorientierung vom 4. Mai 1954 (siehe Anm. 38 und 72 in diesem Kapitel) enthaltene Antwort Bundesrat *Streulis* im Nationalrat (Sten.Bull. NR, 1954, p. 64 ff., insbes. p. 72) und im Ständerat (Sten.Bull. StR, 1954, p. 55 ff.) vom 10. Juni 1954.

erbringt, oder dass er Dritte zu Leistungen verpflichtet, wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten rechtzeitig eine dem Referendum zu unterstellende Vorlage unterbreiten.“

II. Der vorparlamentarische Bereich

(Das Vorverfahren)

Überblick

Die Frage, zu welchem Zeitpunkt das Vorverfahren der Emser Vorlage begann, muss verschieden beantwortet werden, je nachdem, ob die erste Anregung oder der erste Entwurf des Departementes für eine Neuordnung an den Anfang gestellt werden soll.

Die erste Disposition, der schon beträchtliche Arbeiten vorangegangen waren, datiert vom Oktober 1954. In der „Disposition der Botschaft zur definitiven Ordnung des Emser Problems“¹ waren die strittigen Punkte der entsprechenden Vorlage schon bekannt:

1. Die Abnahmegarantie für Industriesprit: Die Emser Werke und der Kanton Graubünden forderten eine Verlängerung der Industriesprit- und Treibstoffabnahme durch den Bund um weitere zehn Jahre.
2. Die Lastenverteilung: Ähnlich wie in der laufenden Übergangsordnung von 1954/55 sollten die Organisationen des Strassenverkehrs zur Verbilligung der Emser Produktion beitragen.
3. Die Regelung der Konkurrenzverhältnisse: Im Interesse der Referendumsicherheit der Vorlage waren die Bedenken der Industrie und insbesondere der Lonza AG² zu berücksichtigen.
4. Die Durchführung der Kontrolle: Dieses schon in der Presseorientierung vom Frühjahr 1954 erläuterte Problem hat besonders die industriellen Interessen engagiert.

Schwerer ist es, die erste Anregung zur besonderen Behandlung des Emser Problem es zu lokalisieren: Die Organisationen der Landwirtschaft und der Arbeitnehmer kamen dabei nicht in Frage. Diese postulierten bekanntlich die Integration des Emser Problem es mit demjenigen der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge — mit dem neuen Sicherstellungsgesetz — und hielten dieses Postulat erst recht aufrecht, als sich im Departement die besondere Emser Vorlage abzuzeichnen begann. Ferner hatte keiner der parlamentarischen Vor-

1) Provisorischer Entwurf für eine Disposition der Botschaft zur definitiven Ordnung des Emser Problem es. Direktor *Iklé*, 11. Oktober 1954 (HOVAG, Ems: VI, A, 4).

2) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 3: Interpellation *Stoffel*.

stösse des Jahres 1953 *explizit* eine besondere Neuordnung auf dem Gesetzeswege verlangt. Lediglich Teilaspekte waren verhandelt worden — Abwägung des gesamtwirtschaftlichen mit dem regionalwirtschaftlichen Nutzen, sukzessiver Abbau der Bundeshilfe, Schutz der Arbeitnehmer der Emser Werke und die Verhinderung der Konkurrenz zur Lonza AG³, die jedoch für die Anregung wesentlich waren und später auch in der Vorlage integriert wurden. Schliesslich hatte einzig die Eingabe des Vorortes vom Dezember 1953 die Unterstellung des Emser Problem unter einen besonderen, referendumspflichtigen Bundesbeschluss verlangt⁴; ein Beweis, dass die Anregung des Vorortes den Gesetzgebungsmechanismus ausgelöst hat, kann dokumentarisch nicht erbracht werden. Bundesrat *Streuli* versprach jedenfalls schon in der Parlamentsrede vom Juni 1954, das Emser Problem — sollte es sich über das Jahr 1955 hinausziehen (und das war schon damals offenbar) — in einer dem Referendum zu unterstellenden Vorlage zusammenzufassen.

Die Frage des Zeitpunktes ist jedoch im Grund von sekundärer Bedeutung, da uns der Inhalt bzw. die Veränderung des Inhaltes des Vorverfahrens und nicht dessen formaler Ablauf interessiert. Wir stellen deshalb wohl am ehesten die Parlamentsrede Bundesrat *Streulis* an den Anfang. Darin werden erstmals die Möglichkeit der Ausarbeitung einer besonderen Vorlage, da unbestritten in irgendeiner Form sozialpolitische und kriegswirtschaftliche Probleme bestanden, und die Absicht sichtbar, Anstrengungen des Werkes und des Kantons mit Leistungen des Bundes und möglicherweise Dritter — d. h. der FRS, wie in der Übergangsordnung — zu verbinden. Aus dieser Sicht können zwei Phasen des Vorverfahrens auseinandergehalten werden, die sich inhaltlich unterscheiden. In der ersten Phase, die vom Juni 1954 bis in den April 1955 dauerte, kommen die am Emser Problem mittelbar beteiligten Interessen — diejenigen der Industrie, der Landwirtschaft und der Arbeitnehmer — zur Sprache (Abschnitte 1 und 2). Am Ende dieser ersten Phase (Abschnitt 3) kristallisiert sich eine Diskussionsgrundlage heraus, auf Grund derer das Departement in der zweiten Phase vom April bis in den Juni 1955 mit den unmittelbar Beteiligten — den Emser Werken, dem Kanton Graubünden und den Dritten, der FRS — die Vorlage vorbereitet (Abschnitte 4 und 5).

Im Verlauf der ersten Phase war unverändert das Thema „Kontrolle“ besonders aktuell. In der Presseorientierung vom Frühjahr 1954 hatte Bundesrat *Streuli* die Richtlinien des Departementes wie folgt erläutert⁵:

3) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 3. Interpellation *Stoffel*. Begründungen der Interpellationen und Postulate.

4) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 2.

5) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 2.

„Es soll im Auftrag des Bundes durch unabhängige Fachleute eine chemisch-technische Prüfung der Voraussetzungen und möglichen Auswirkungen einer Einschränkung der Grundproduktion sowie der Verwendung oder Umstellung der Anlagen für neue Produktionen vorgenommen werden.“ Ebenfalls sei eine Überprüfung der rechtlichen und finanziellen Beziehungen der Emser Werke zu den ihr nahestehenden Unternehmungen vorzunehmen⁶.

Zur Durchführung der vorgesehenen Kontrollaufgaben hatte das Departement inzwischen eine Kontrollkommission ernannt, die aus den Herren Professoren *Walther*, Bern (Betriebswirt), *Hopf*, Zürich (Chemiker), *Merz*, Bern (Jurist) und Fürsprecher *Luterbacher*, dem ehemaligen Chef des Rechtsdienstes der Finanzverwaltung, bestand.

Am Punkt „chemisch-technische Prüfung“ setzte die Fortsetzung der von den Vertretern der chemischen Industrie unternommenen Aktion ein, den CIBA-Mann *Dutoit* als zweiten chemischen Experten in die Kontrollkommission zu bringen⁷.

1. Die Interessen der mittelbar Beteiligten: Industrie, Arbeitnehmer und Landwirtschaft

Kurz vor der Parlamentsrede der Sommersession 1954 sprachen Vertreter der chemischen Industrie bei Bundesrat *Streuli* vor⁸. Eine Audienz war um so mehr fällig, als die meisten Eingaben der chemischen Industrie an den Bundesrat bisher unbeantwortet oder zumindest unbeachtet geblieben waren. Der Vizepräsident der Gesellschaft, *Vetter*, erläuterte eingangs dieser Audienz die Stellung der chemischen Industrie:

Ems betreibe dank der öffentlichen Hilfe Konkurrenz unter ungleichen Bedingungen. Diese „unloyale Konkurrenz“ sei dadurch zu verhindern, dass man das Werk in die Reihe der chemischen Industrie eingliedere⁹. Besonders stossend sei gegenwärtig, dass die chemische Industrie über den Preis des Industriesprites, der im Widerspruch zum Alkoholgesetz festgelegt werde, einen erheblichen Bei-

6) Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1076 vom 4. Mai 1954.

7) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 2.

8) Aktennotiz über die Audienz einer Delegation der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie bei Herrn Bundesrat *Streuli* vom 4. Juni 1954 (HOVAG, Ems: IX, 1). Anwesende: Bundesrat *Streuli*, Chef des Finanz- und Zolldepartements; Fürspr. *Luterbacher*, Chef des Rechtsdienstes der Finanzverwaltung; Dr. *Vetter*, Vizepräsident der Gesellschaft, F. Hoffmann-La Roche AG, Basel; Dr. *Schenker*, Lonza AG, Basel; Dr. *Barrelet*, AG. vorm. B. Siegfried, Zofingen; Dr. *Rheiner*, Sandoz AG, Basel; Dr. *Ganzoni*, Sekretär der Gesellschaft.

9) *Wilhelm* und *Vetter* verstehen wahrscheinlich etwas anderes unter „Eingliederung in die Privatwirtschaft“ als Bundesrat *Streuli*.

trag zur Sanierung des Werkes leisten müsse¹⁰. Ferner seien Versuche, das anfallende Emser Methanol verbilligt zu exportieren, unzulässig, da erstens die Lonza AG Methanol zum halben Preis liefern könnte, und zweitens die schweizerische Exporttätigkeit dadurch in Misskredit gerate.

Bundesrat *Streuli* ersuchte die Vertreter der chemischen Industrie, bis zum Ende des Jahres 1955 auszuhalten. Er habe mit Genugtuung gehört,

„dass die chemische Industrie auch Positives zu sagen hat . . . Der Gedanke der Eingliederung der HOVAG in die chemische Industrie muss weiter verfolgt werden“¹¹.

Vetter betonte, die chemische Industrie betrachte die Übergangsordnung als ein „fait accompli“. Er wolle heute schon festhalten,

„dass die Übergangsordnung nicht verlängert und nicht zu einem Dauerzustand werden darf. Die Rücksichten, die auf den Kanton Graubünden zu nehmen sind, sind auch den anwesenden Herren klar. Ems stösst nur solange überall auf Widerstand, als es ein Staatsbetrieb ist. Wenn der Staat nicht mehr dazu beiträgt, dass Ems konkurrenzieren kann, dann ist nichts mehr einzuwenden . . . Wir sind bereit mitzuhelfen, um zu sehen, was man aus Ems machen kann“¹².

Der Generaldirektor der Lonza, *Schenker*, bemerkte, dass an diesem Punkt die Meinungen der chemischen Industrie und der Lonza auseinandergingen. Gegenüber Bundesrat *Streuli* persönlich äusserte er sich sehr besorgt, weil die Einstellung der Bundeshilfe nach 1955 Ems „freigäbe“, und es zu einem heftigen Kampf zwischen den beiden Unternehmungen käme. *Schenker* war der Auffassung, dass die Lactam- und Grilonfabrikation in Ems auch ohne Sprit- und Treibstoffabnahme lebensfähig sei. Die Lonza besitze eine Kunstfaserfabrik, die nicht grösser dimensioniert sei als die Kunstfaserfabrik in Ems und die nicht einmal über eine eigene Rohstofffabrik verfüge, wie die Emser Werke. Trotzdem arbeite dieser Betrieb der Lonza absolut befriedigend¹³. Bundesrat *Streuli* antwortete, er verstehe die Bedenken der Lonza,

10) Die Vertreter der chemischen Industrie stellten fest, der Beitrag, der den Emser Werken so zugute komme, sei gleich hoch wie der Betrag, den die FRS zur Übergangsordnung 1954/55 zugestanden hatte. Die Kosten der Übergangsordnung lägen somit doppelt so hoch als der in der Öffentlichkeit bekannte Beitrag der FRS. *Barrelet* ging eine Nuance weiter: „Diese Preisfestsetzung (für Industriesprit im Widerspruch zum Alkoholgesetz durch den Bundesrat) stellt eine Gesetzesverletzung dar.“ Bundesrat *Streuli* weist diesen Vorwurf der Gesetzesverletzung „mit aller Deutlichkeit“, jedoch ohne weitere Begründung, zurück. Er gibt dann die Zusicherung, dass der Art. 11, Abs. 6, des Alkoholgesetzes nach 1955 nicht mehr so ausgelegt werde wie heute (vgl. Kapitel I, Abschnitt 2, Anm. 43).

11) Aktennotiz über die Audienz vom 4. Juni 1954, a. a. O., p. 5.

12) Ibidem, p. 6 f.

der Bund könne sich jedoch bezüglich der Konkurrenzverhältnisse der Emser Werke nicht länger Verpflichtungen auferlegen, als er das Unternehmen stütze.

Der Sekretär der Gesellschaft, *Ganzoni*, brachte in jener Audienz das Gespräch auf das Thema der in Aussicht gestellten chemisch-technischen Prüfung¹⁴. Zuvor hatte *Vetter* zu bedenken gegeben:

„Eine Persönlichkeit mit all den Eigenschaften, die von einem zweiten chemisch-technischen Experten verlangt werden, wird sich in der Schweiz nicht finden lassen. Entweder fehlt einem solchen Manne das nötige Format, oder dann ist er eben irgendwo gebunden“¹⁵.

Ganzoni bedauerte die „unverständliche“ Ablehnung der Nomination *Dutoit*. Bundesrat *Streuli* sagte dazu, Herr *Dutoit* sei ein Mann der CIBA; eine derartige Bindung sei zu eng, als dass von einem wirklich unabhängigen Fachmann gesprochen werden könnte¹⁶. Gegen einen weiteren von der chemischen Industrie vorgeschlagenen Experten, den der Lonza nahestehenden ETH Professor *Guyer*, wurden von seiten des Bundes dieselben Bedenken geäussert¹⁷. Zu Beginn jener Audienz, wie schon auf Grund der früheren Eingaben, stand aber fest, dass die chemische Industrie ihre versprochene Mitarbeit von einer vorgängigen Prüfung in ihrem Sinne abhängig machen würde¹⁸.

Für die Zeit der Übergangsordnung hatte die Kontrollkommission unter anderem den Auftrag erhalten, die hauptsächlich von der Kunstseidenindustrie immer wieder behaupteten Kostenverschiebungen im Kunststoffsektor der Emser Werke zu Lasten des vom Bund übernommenen Treibstoffes und Industriesprites zu beobachten und zu verhindern. Die Kunstseidenindustrie hatte ihre Kampagne gegen die Emser Werke um das Thema „verfälschter Wettbewerb“ unter der Voraussetzung aufgebaut, dass derartige Kostenverschiebungen tatsächlich stattfänden, und diese Kampagne immerzu, ungeachtet der Erhebungen der Kontrollkommission, weiterverfolgt¹⁹. Inzwischen hatte die

13) Dieses persönliche Gespräch fand im Anschluss an die Audienz vom 4. Juni 1954 statt (Ibidem, p. 10 f.). *Schenker* hat sich dabei in (den wohl richtigen) Gegensatz zu der vom betriebswirtschaftlichen Experten des Bundes, *Walther* (vgl. Kapitel I, Abschnitt 1, Anm. 27), vertretenen und von Bundesrat *Streuli* übernommenen Zusammenbruchsthese gestellt. Vgl. Kapitel I, Abschnitt 1.

14) Eine „chemisch-technische Prüfung“ wurde in der Presseorientierung und in der Parlamentsrede Bundesrat *Streulis* in Aussicht gestellt. Die früheren Vorstösse der chemischen Industrie zur Kontrolle der Emser Werke vgl. Kapitel I, Abschnitt 2.

15) Aktennotiz über die Audienz vom 4. Juni 1954, a. a. O., p. 2 und 8 ff.

16) Ibidem, p. 8 f.

17) Ibidem, p. 11 f. Nach den Informationen des Chefs des Rechtsdienstes des Departementes, *Luterbacher*, war *Guyer* als Fachmann auf dem Ammoniakgebiet, „der auch über praktische Erfahrung verfügt“, ein Lonza-Mann, was *Vetter* allerdings dementierte.

18) *Vetter*, ibidem, p. 2.

19) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 2. Ferner auch in einer Eingabe vom 30. September 1954 (an Bundesrat *Streuli*), in der direkte Vorschläge zur Verbesserung des Aufgaben-

Kontrollkommission nämlich festgestellt und bekanntgegeben, dass „im Werk der HOVAG zugunsten der Fibron SA (Grilon-Herstellerin) nicht ‚gescho-ben‘ wird“ ²⁰. Bundesrat *Streuli* gab der Kunstseidenindustrie zu verstehen, dass die vom Bundesrat eingesetzte Kontrollkommission durchaus in der Lage sei, die ihr gestellten Aufgaben zu erfüllen und Kostenverschiebungen zu verhindern, und zwar „unter fallweisem Beizug fachmännischer Experten“ ²¹.

Das Stichwort „fallweiser Beizug fachmännischer Experten“ weist auf die besondere Konstruktion der Kontrollkommission hin: Noch im Oktober 1954 stand nicht fest, wie die unablässigen Vorstösse der Industrie zum Thema „Kontrolle“ befriedigt werden könnten. Der Delegierte des Vorortes, *Homberger*, hatte das Interesse der „Industrie an einer einwandfreien Kontrolle der Holzverzuckerungs-AG in Ems“ Bundesrat *Streuli* in einem Brief nochmals eindringlich vorgeführt:

„Wenn ich an die Probleme denke, die im Laufe der nächsten Zeit in bezug auf Ems entschieden werden müssen, so kann ich nur immer wieder sagen, von wie ausschlaggebender Bedeutung es sein wird, dass die Kontrolle nach allen Seiten wirksam ist, um einerseits für die künftige Beurteilung klare Verhältnisse zu schaffen und andererseits das den Emser Werken gegenüberstehende Misstrauen zu beheben. Anders wird man überhaupt kaum je Aussicht haben, zu einer Lösung zu gelangen, die den Referendumsklippen, die eine künftige Ordnung für Ems erwarten, gewachsen ist. Es hat mich . . . beruhigt, von Ihnen zu hören, dass die Frage einer Erweiterung der Kontrollkommission noch offen ist . . .“ ²².

Homberger schlägt Kandidaten für eine erweiterte Kontrollkommission vor — vor allem *Dutoit* und *Guyer* — und bemerkt zum Schluss des Briefes, dass nach allen Bemühungen der chemischen Industrie und der Kunstseiden-industrie den Spannungen um das Emser Problem am ehesten eine Regelung Rechnung trüge, die der Kontrollkommission gerade *zwei* neue, vom Vorort designierte Experten zuführen würde. Der Kandidat *Dutoit* ist schliesslich zum „Experten der Kontrollkommission“ ernannt worden.

kreises der Kontrollkommission angegeben waren. „Aus . . . rein sachlichen Gründen halten wir die heutige Kontrolle — Gesteungskostenüberwachung und Verhinderung der Kosten-verlagerung — als noch ungenügend“ (p. 2). Es folgen Vorschläge zur Präzisierung der Auf-gaben (HOVAG, Ems: IX, 2). Die Kampagne wurde dann weiterverfolgt. Der Verein Schweizerischer Wollindustrieller und der Vorort (an die Handelsabteilung des Volks-wirtschaftsdepartementes, 26. Jan. bzw. 3. Febr. 1955) wussten unter dem Titel „Export-subventionierung“ von „glaubwürdiger Seite“ zu berichten, dass die Emser Werke zu Lasten des unterstützten Treibstoffes und Industriesprites „Exportdumping“ betrieben (Ibidem).

20) Die „HOVAG-Kontrollkommission“ (Prof. *Walther*) an die Direktion der Finanz-verwaltung, 2. November 1954 (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

21) Bundesrat *Streuli* an den Verband Schweizerischer Kunstseidefabriken, am 15. November 1954 (HOVAG, Ems: IX, 2).

22) Brief des Vorortes (*Homberger*) an Bundesrat *Streuli* vom 5. Oktober 1954 (HOVAG, Ems: IX, 4).

Im nächstfolgenden Abschnitt wird die Nomination *Dutoit* näher zu untersuchen sein. Zunächst sei das Augenmerk noch auf die Vorgänge *nach* diesem Erfolg der Industrie gerichtet.

Bundesrat *Streuli* war durch seine These — „Eingliederung der Emser Werke in die Privatwirtschaft“ — stark an einer Mitarbeit der chemischen Industrie interessiert. Es blieben für ihn generell drei Wege offen, dieses Ziel zu erreichen:

1. Die Emser Werke dem Schicksal zu überlassen, unter dem Risiko des vom Experten *Walther* vermuteten Zusammenbruches.
2. Eine gemeinsame Hilfe und Lösung mit der Privatwirtschaft anzustreben.
3. Die Hilfe des Bundes fortzusetzen, unter der Gefahr, dass damit die Privatindustrie konkurrenziert und in die Opposition gedrängt würde.

Dabei wurde vorläufig eindeutig die zweite Variante bevorzugt. Wie jedoch eine derartige Lösung aussehen solle, wusste noch niemand. Bundesrat *Streuli* hat diese seine Idee der Lösung des Emser Problems dem Präsidenten der Gesellschaft für Chemische Industrie, *Wilhelm*, in einer Privataudienz offenbart. *Wilhelm* machte geltend, das Problem der Wirtschaftlichkeit sei für ein Mitwirken der chemischen Industrie von entscheidender Bedeutung; bei den Emser Werken sei dies angesichts des Standortes fraglich. Grundsätzlich sei jedoch die chemische Industrie zu Verhandlungen bereit. Dabei wäre es am besten, wenn der Experte *Dutoit* Auskunft geben könnte... Dann könne eine eingehende Stellungnahme der chemischen Industrie abgegeben werden²³.

Einen Monat später dankte der Sekretär der Gesellschaft, *Ganzoni*, Bundesrat *Streuli* für die Beauftragung *Dutoits*, den Kreisen der chemischen Industrie die gewünschte Auskunft zu erteilen²⁴. In einem weiteren Brief wurde gemeldet, dass die von Bundesrat *Streuli* ermöglichte „Besprechung zwischen Herrn *P. Dutoit* und den in Betracht fallenden Firmen der schweizerischen chemischen Industrie“ stattgefunden habe: Über das Büro des Vorortes sei eine detaillierte Stellungnahme zu erwarten²⁵.

Die chemische Industrie meldete dem Vorort in einer umfangreichen Abhandlung, dass die „Stellungnahme hinsichtlich einer allfälligen Mitwirkung bei der Weiterführung der HOVAG“ nach dem Gespräch mit dem von der Schweigepflicht teilweise entbundenen Experten *Dutoit* negativ ausgefallen sei²⁶:

23) Aktennotiz über die Besprechung mit Herrn Direktor *Wilhelm* von der CIBA vom 21. Februar 1955 (HOVAG, Ems: IX, 1).

24) Brief der chemischen Industrie (*Ganzoni*) an Bundesrat *Streuli* vom 10. März 1955 (HOVAG, Ems: IX, 1).

25) Brief der chemischen Industrie (*Ganzoni*) an Bundesrat *Streuli* vom 17. März 1955 (Ibidem).

Wir haben uns „die Möglichkeiten, bei einer privatwirtschaftlich verantwortbaren Lösung mitzuwirken (sei es durch den Bezug bestimmter Produkte von der HOVAG, sei es durch die Verlagerung gewisser Fabrikationen nach Ems oder durch eine finanzielle Beteiligung bzw. Übernahme der HOVAG), reiflich überlegt. Das Ergebnis ist nicht zu unserer Überraschung negativ ausgefallen“²⁷. Die Prinzipien der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt, der Beschaffung der Rohstoffe unter möglichst günstigen Bedingungen und der Pflege von langjährig eingespielten Beziehungen im Inland könnten in keiner Weise zugunsten der Emser Werke abgebaut werden²⁸.

Zusätzlich äusserte sich *Wilhelm* auf die Anfrage des Direktors der Finanzverwaltung, *Iklé*, ob die chemische Industrie bereit wäre, mit der FRS unter dem Titel der kriegswirtschaftlichen Vorsorge eine Konferenz abzuhalten²⁹:

Die Situation der beiden Gruppen gegenüber den Emser Werken sei ganz verschieden. Die FRS könne von der Emser Treibstoffproduktion eine gewisse Erleichterung erwarten, während die chemischen Rohstoffe im Notfall von anderen einheimischen Erzeugern besser geliefert werden könnten und könnten. „Unsere Industrie wäre deshalb nicht in der Lage, unter dem Titel der kriegswirtschaftlichen Vorsorge an einer Hilfsaktion für die Emser Werke mitzuwirken.“

Der Vorort gab schliesslich am 1. April 1955 Bundesrat *Streuli* den folgenden Überblick³⁰:

- „1. Der Privatwirtschaft ist es nicht möglich, der HOVAG zu einer selbsttragenden Basis zu verhelfen.
2. Betrachtet man die Ersatztreibstoffproduktion als aus kriegsvorsorglichen Gründen bis auf weiteres unerlässlich, so ist die Neuregelung durch einen Erlass auf Gesetzesstufe (Referendum) zu treffen, auf keinen Fall durch einen nicht-allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss. Für einen solchen wäre keine rechtliche Grundlage vorhanden.
3. Der gesetzliche Erlass muss ein selbständiger, auf den Fall der HOVAG zugeschnittener Bundesbeschluss sein. Der Einbau eines Ermächtigungsartikels

26) Eingabe der chemischen Industrie (*Wilhelm, Vetter*) an den Vorort, 24. März 1955. Eine Kopie wurde durch den Vorort zusammen mit einer eigenen Stellungnahme am 1. April 1955 an Bundesrat *Streuli* übermittelt (HOVAG, Ems: IX, 4).

27) Eingabe der chemischen Industrie (*Wilhelm, Vetter*) an den Vorort, 24. März 1955, a. a. O., p. 8.

28) Ibidem, p. 2.

29) *Wilhelm* an Direktor *Iklé*, 24. März 1955 (HOVAG, Ems: IX, 1).

30) Der Vorort (*Homburger, Geyer*) an Bundesrat *Streuli*, am 1. April 1955, a. a. O., p. 10 f.

in das zu revidierende Kriegsvorsorgegesetz (Sicherstellungsgesetz) ist als materiell falsch und referendumpolitisch aussichtslos abzulehnen. Er würde eine Revisionsvorlage für das Kriegsvorsorgegesetz ebenfalls in den Abgrund reissen.

4. Dabei liegt es nahe, die Verwendung des Ersatztreibstoffes oder die Kosten seiner Verwendung denjenigen zu überbinden, die im Falle der wirtschaftlichen Absperrung die Nutzniesser wären.
5. Es ist dafür zu sorgen, dass die HOVAG nicht unter direkter oder indirekter Abstützung auf die Hilfe des Bundes eine Expansion ihrer Tätigkeit, die zu einer Konkurrenzierung anderer Unternehmungen führen würde, vornehmen kann. Es sollte ferner nicht zugelassen werden, dass andere Produkte als Ersatztreibstoff von der Bundeshilfe auf irgendeine Weise profitieren können. Dieser Grundsatz soll auch für die Forschung gelten.
6. Die Kontrollkommission ist als Instrument der Überwachung beizubehalten und mit den nötigen Befugnissen auszustatten.“

Die Reaktion Bundesrat *Streulis* auf das nun vorliegende Resultat, das von dem ursprünglichen Versprechen der chemischen Industrie, unter der Voraussetzung des nötigen Einblickes in die Emser Werke „konstruktiv“ zur Realisierung seiner These der „Eingliederung der Emser Werke in die Privatwirtschaft“ mitzuhelfen, übrigblieb, war alles andere als Enttäuschung über den Rückzug der Industrie nach erfolgtem Einblick. Im Gegenteil informierte Bundesrat *Streuli Wilhelm* und *Hombberger* in einem persönlichen Schreiben weiterhin umfassend über die Vorbereitungen des Departementes zur Lösung des Emser Problems und forderte weiterhin zur Mitarbeit auf³¹:

„Vorerst liegt es mir daran, Ihnen noch einmal für die Bereitwilligkeit zu danken, die Sie mir bekundet haben, dieser schwierigen Frage weiter Ihr Interesse zu widmen. Ich hoffe, dass die chemische Industrie dafür Verständnis aufbringt, dass der Bund dieses Werk, das er in Kriegszeiten ins Leben gerufen hat, nicht einfach fallen lassen kann . . . Ich möchte noch nachholen, dass ich selbstverständlich ausserordentlich erfreut wäre, wenn ein namhafter Vertreter der chemischen Industrie . . . sich bereit erklären könnte, im Verwaltungsrat der HOVAG mitzuwirken . . . Vielleicht könnte ein erster Schritt (zur Lösung des ganzen Problems) darin erblickt werden, dass eine Persönlichkeit, die auch das Vertrauen der chemischen Industrie hätte, beispielsweise Herr Direktor *Dutoit*, in den Verwaltungsrat der HOVAG eintreten könnte . . .“

Unter den Mitarbeitern Bundesrat *Streulis* machte sich allerdings eine Opposition bemerkbar, die weder den Akt besonderer Dankbarkeit, noch den

31) Brief Bundesrat *Streulis* an Generaldirektor Dr. A. *Wilhelm*, CIBA, Basel, am 23. April 1955 (HOVAG, Ems: VI, 4).

Zeitpunkt für die Weitergabe von Informationen über die entstehende Vorlage an die Industrie zu billigen schien³².

Die der Industrie gegenüberstehenden Organisationen³³ entfalteten in dieser ersten Phase bedeutend weniger schriftliche Aktivität gegenüber dem Departement. Bis Ende März 1955 fand nur eine Konferenz zwischen Vertretern des Bundes, des Kantons Graubünden und der Emser Werke statt³⁴, in welcher dem Bund vor allem eine Pflicht zur Erhaltung des Werkes jenseits des Gesetzesweges, im Sinne des Gutachtens *Kägi, Zwahlen, Züblin* nachgewiesen werden sollte. *Züblin*, Mitverfasser des Gutachtens und Rechtskonsulent des Kantons Graubünden, rief an dieser Konferenz die Schlussfolgerungen des Gutachtens — die unbefristete Pflicht des Bundes, das in den Emser Werken verfolgte „öffentliche Interesse“ zu wahren — wiederum in Erinnerung. Der neue Präsident der Emser Werke, *Pestalozzi*, und der Gründer und Geschäftsleiter, *W. L. Oswald*, sprachen von der moralischen Verpflichtung des Bundes, das Werk im heutigen Zeitpunkt nicht abubrechen:

„Die HOVAG gibt ein Versprechen zur Umstellung innerhalb einer bestimmten Frist ab. Zehn Jahre sind dazu nötig und gemessen an dem in der Industrie Üblichen nicht übermässig.“ Im ersten Jahrfünft (bis 1960) sei eine allgemeine Beimischung des Emser Treibstoffes zum Benzin noch notwendig. „Die Strassenverkehrsverbände müssen bei ihrer Erklärung von 1941 behaftet werden, welche gerade im Hinblick auf die Nachkriegszeit abgegeben worden ist“³⁵.

Trotz des erheblichen Zweifels der an dieser Konferenz Anwesenden verneinte Bundesrat *Streuli* das Fortbestehen von Rechtspflichten des Bundes nach dem Jahr 1955 erneut: Gerade aus psychologischen Gründen sei es notwendig, eine weitere Hilfe durch einen referendumpflichtigen Erlass zu ordnen, *selbst wenn dies rechtlich nicht unbedingt notwendig sein sollte*. In absehbarer Zeit könnten die Vorschläge des Departementes bekanntgegeben werden³⁶.

Die Landwirtschaft, Waldwirtschaft, Holzindustrie und die Arbeitnehmer verfassten eine weitere Eingabe an den Bundesrat, in der auf die Aufnahme des fraglichen Artikels in das gegenwärtig im Volkswirtschaftsdepartement

32) Zum Beispiel Fürsprecher *Müller* (Chef des Rechtsdienstes der Finanzverwaltung seit September 1954), der den Brief Bundesrat *Streulis* an *Wilhelm* aufzusetzen hatte, distanziert sich in einer Notiz an die Direktion von diesem Vorgehen (HOVAG, Ems: VI, 4).

33) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 2.

34) Aktennotiz über die Vorsprache einer Vertretung des kleinen Rates des Kantons Graubünden und der HOVAG, vom 16. Februar 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

35) *Ibidem*, p. 3 ff.

im Vorverfahren behandelte, neue Sicherstellungsgesetz (Bundesgesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge) gedungen wird³⁷:

„Wir stellen erneut das dringende Gesuch, es sei in das Gesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge eine Bestimmung einzubauen, welche die Aufrechterhaltung der Produktion lebenswichtiger Güter im Inland eine einwandfreie Rechtsgrundlage schafft... Wir erachten insbesondere die Erhaltung der Betriebsbereitschaft für eine minimale inländische Treibstoffproduktion als absolut notwendig.“ Mit Entschiedenheit sei jeglicher Versuch, eine Ermächtigung des Bundes in eine Sondervorlage zu verweisen, abzulehnen. Sollte die Aufnahme der Bestimmung in das Kriegsvorsorgegesetz abgelehnt werden, sähen sich die hier vertretenen Organisationen gezwungen, „eine solche Gesetzesvorlage mit den... zu Gebote stehenden Mitteln zu bekämpfen“.

Schliesslich untermauerte die Konferenz der kantonalen Forstdirektoren denselben Standpunkt noch einmal³⁸:

Die Konferenz stelle einstimmig das Begehren, dass die fragliche Bestimmung ins Sicherstellungsgesetz aufgenommen werde. „Den Vorstehern der kantonalen Forstdepartemente gehe es vor allem um die Erhaltung der Holzverzuckerungs-AG in Ems.“

2. Beispiel einer Expertennomination: Die Aktion Dutoit

Seit der Rede *Wilhelms* an der Generalversammlung der Gesellschaft für Chemische Industrie im September 1953 war die Unterstützung von seiten der Industrie zur Lösung des Emser Problems von der Kontrolle im Sinne der Industrie abhängig gemacht worden. Die Bemühungen, den CIBA-Mann *Dutoit* den unveröffentlichten Dokumenten und Geschäftsgeheimnissen der Emser Werke näherzubringen, hatten durch die Presseorientierung Bundesrat *Streuli* vom Mai 1954, in der die Einsetzung der Kontrollkommission bekannt gegeben wurde, Auftrieb erhalten. Obwohl Bundesrat *Streuli* in jener Audienz vor der Sesssion des Parlamentes von 1954 den Vertretern der chemischen Industrie seine Abneigung gegen eine Nomination *Dutoit* erklärt hatte,

36) Ibidem, p. 5 und 6.

37) Es handelt sich um den fraglichen Art. 19 bzw. 22 (vgl. Kapitel I, Abschnitt 2). Eingabe der Landwirtschaft und der Arbeitnehmer an den Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 15. März 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 2).

38) Eingabe der Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (Präs.: Ständerat und Regierungsrat *Lieb*, BGB, Schaffhausen) an den Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft, am 25. März 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 2).

wurde die Aktion unvermindert fortgesetzt, das heisst, sie kam erst jetzt eigentlich in das aktuelle Stadium. Auf der Seite des Bundes war die endgültige Konstitution der Kontrollkommission immer noch offen.

Die chemische Industrie gelangte im Herbst 1954 mit einer weiteren Eingabe an Bundesrat *Streuli*, die jene Audienz vor der Sommersession ziemlich weit auslegte:

„Sie erklärten sich dabei (in jener Audienz) auch bereit, allenfalls die Nomination des Herrn Ing. chem. *P. Dutoit* als Mitglied der Kontrollkommission in Wiedererwägung zu ziehen, die wir in diesem Sinne Anfang 1954 der Eidgenössischen Finanzverwaltung vorgeschlagen hatten, von dieser aber abgelehnt worden war“³⁹.

Die chemische Industrie wollte keinesfalls bloss Berater für Teilprobleme ohne Mitgliedschaft und Überblick in der Kontrollkommission zur Verfügung stellen, und dabei unter dem Titel „Mithilfe zur Eingliederung der Emser Werke in die Privatwirtschaft“ behaftet werden:

Eine Mitarbeit liesse sich nur dann fruchtbar gestalten, „wenn den industriellen Experten ein allgemeiner Zugang zu allen jenen Unterlagen und Verhältnissen gewährt wird, die für eine umfassende Urteilsbildung unerlässlich sind“ und „wenn die Fachleute der chemischen Industrie als vollwertige Mitglieder der Kontrollkommission amten können“⁴⁰.

Wenig später folgte dann der oben schon erwähnte Brief *Hombergers*, des Delegierten des Vorortes, an Bundesrat *Streuli*, der unter einer subtilen Referendumsdrohung die Konstitution der Kontrollkommission nach dem Vorschlag der Industrie nahelegte⁴¹. Tags darauf folgte eine äusserst diplomatische Stellungnahme Bundesrat *Streulis*⁴²:

Dutoit sei entgegen der früheren Zusicherungen der chemischen Industrie heute kein freier Experte. „Herr *Dutoit* selbst hat uns bestätigt, dass er nur mit Ihrer (der chemischen Industrie) Zustimmung ein Mandat anzunehmen in der Lage sei. Damit stehe aber auch fest, dass ihm die wesentliche Voraussetzung, nämlich die erforderliche Unabhängigkeit, fehlt, um als Mitglied der Kontrollkommission oder als Spezialexperte des Bundes in Betracht zu fallen. Nach wie vor würde ich es sehr begrüssen, wenn ich seitens der Vertreter der chemischen Industrie in dem Sinne unterstützt würde, dass sie mithilft, Experten mit den erforderlichen Sachkenntnissen und der benötigten Unabhängigkeit zu finden. Ich bin auch weiterhin

39) Eingabe der chemischen Industrie (*Wilhelm, Ganzoni*) an Bundesrat *Streuli*, vom 20. September 1954 (HOVAG, Ems: IX, 1).

40) Ibidem.

41) Vgl. Abschnitt 1 in diesem Kapitel.

42) Brief Bundesrat *Streulis* an die chemische Industrie, 6. Oktober 1954 (HOVAG, Ems: IX, 1).

bereit, Herrn Ing. chem. *Dutoit* den in Aussicht genommenen Expertenauftrag zu erteilen, sofern ich von Ihnen die ausdrückliche Zusicherung erhalte, dass er in der Lage ist, ein Mandat in voller Unabhängigkeit und unter Wahrung der Amtsverschwiegenheit auszuüben . . .“

Die chemische Industrie lenkte sofort ein und schrieb, sie sei mit Bundesrat *Streuli* einer Meinung, „dass sämtliche Mitglieder der Kommission, einmal in ihre Funktion eingesetzt, in vollständig unabhängiger Weise an der Lösung der ihnen gestellten Aufgabe mitwirken müssen. Wenn wir Herrn *Dutoit* empfohlen haben, das Mandat . . . nicht ohne Rücksprache mit uns zu übernehmen, so geschah dies lediglich deshalb, weil es uns richtig schien, vorerst den (bundesrätlichen) Entscheid auf Ergänzung der Kommission abzuwarten“⁴³.

Damit betrachtete Bundesrat *Streuli* die „aufgetauchten Missverständnisse als behoben“ und dankte der chemischen Industrie für die Bereitschaft, in diesem Rahmen mitzuwirken, eine „für alle Beteiligten tragbare Lösung“ zu finden⁴⁴.

Dutoit erhielt den Expertenauftrag. Es ist kaum anzuzweifeln, dass er im Rahmen seines chemisch-technischen Expertenauftrages, der das „industrielle Denken“ in die Kontrollkommission bringen sollte, ein Optimum an Information sammeln und der chemischen Industrie auch tatsächlich, mit bundesrätlicher Erlaubnis, mitteilen konnte⁴⁵. Es ist nicht leicht festzustellen, wie die Kontrollkommission nachher in Wirklichkeit konstituiert war. Da die zu Beginn der Aktion in Aussicht gestellte Hilfe der Privatwirtschaft ohnehin unterblieb, rückt diese Frage in den Hintergrund. Immerhin kann dazu die folgende Beobachtung angestellt werden: In einem Entwurf zur Botschaft Ems (1955)⁴⁶ bezeichnete das Departement *Dutoit* als ein Vollmitglied der Kontrollkommission. Darüber gab der ehemalige Chef des Rechtsdienstes der Finanzverwaltung, *Luterbacher*, als Mitglied der Kontrollkommission in einer Vernehmlassung dem Departement den folgenden Hinweis:

„Tatsächlich war dies nur gelegentlich der Fall. In Anbetracht der besonderen Stellung von Herrn *Dutoit* wäre es deshalb besser, zu sagen, er sei an der Ausarbeitung verschiedener Berichte der Kontrollkommission beteiligt gewesen . . .“⁴⁷.

Im endgültigen Text der Botschaft Ems (1955) wurde darauf dieser Passus revidiert:

43) Brief der chemischen Industrie (*Wilhelm*) an Bundesrat *Streuli*, 12. Oktober 1954 (HOVAG, Ems: IX, 1).

44) Brief Bundesrat *Streulis* an die chemische Industrie, vom 15. November 1954 (HOVAG, Ems: IX, 1).

45) Vgl. Abschnitt 1 in diesem Kapitel.

46) HOVAG, Ems: VI, A, 4.

47) Fürsprecher *Luterbacher* an Direktor *Iklé*: 5. Juli 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 4).

Das Departement ermächtigte die Kontrollkommission, „von Fall zu Fall Experten beizuziehen, wenn sich dies bei der Bearbeitung einzelner Aufträge notwendig erweisen sollte. In dieser Funktion war Herr Ing. chem. P. Dutoit, Monthey, an der Ausarbeitung verschiedener Berichte der Kontrollkommission beteiligt“⁴⁸.

3. Die Verhandlungsgrundlage des zuständigen Departementes

Neben dem Plan Bundesrat *Streuli*, die Emser Werke ohne „illoyale Konkurrenz“ in die „Privatwirtschaft einzugliedern“, war das Argument für die Fortsetzung der Bundeshilfe vornehmlich ein kriegswirtschaftliches⁴⁹. Obwohl Bundesrat *Streuli* von der zuletzt von Bundesrat *Etter* für die Landwirtschaft und die Arbeitnehmer vorgetragenen These der Verknüpfung des kriegswirtschaftlichen Argumentes mit dem sozialpolitischen für die Erhaltung und Unterstützung der Emser Werke sich deutlich distanziert hatte⁵⁰, verneinte *Streuli* die sozialpolitische Aktualität des Emser Problems keineswegs. Schon im Juni 1954 stellte er die folgenden Fragen⁵¹:

1. Brauchen wir die Emser Werke aus kriegswirtschaftlichen Gründen noch?
2. Wenn ja: Ist das Werk zu betreiben, oder auf bestimmte Zeit produktionsbereit stillzulegen?
3. Wenn 1 und 2 verneint werden, bedarf schliesslich die regionalwirtschaftliche Bedeutung sorgfältiger Prüfung.

Aus kriegswirtschaftlicher Vorsorge forderte der Bundesrat Treibstoffreserven für zwölf Monate. Die vom Delegierten des Bundesrates für wirtschaftliche Landesverteidigung, *Zipfel*, bearbeitete Substitution der inländischen Treibstoffherzeugung zugunsten der Einlagerung von Importtreibstoffen in Tankanlagen, war im Laufe des Jahres 1955 beträchtlich fortgeschritten. Sollte diese bundesrätliche Forderung kontinuierlich erhalten bleiben, war nach Angaben des Delegierten noch ein Minimum inländischer Produktionsbereitschaft erforderlich⁵². Diese Tatsache beeinflusste die Vorbereitungen des Departementes⁵³.

48) Botschaft Ems (1955), p. 247.

49) Bundesrat *Streuli* in der Audienz vom 4. Juni 1954 mit einer Delegation der chemischen Industrie, a. a. O. Vgl. Abschnitt 1 in diesem Kapitel.

50) Brief Bundesrat *Etters*, für das Departement des Innern, an Bundesrat *Streuli*, über die forstwirtschaftliche (und kriegswirtschaftliche) Bedeutung der Holzverzuckerungs-AG in Ems, am 19. Januar 1955, a. a. O., vgl. Kapitel I, Anm. 15. Neben den Satz: „Wir hoffen, es sei uns gelungen, Sie von der Bedeutung, die der Erhaltung der Holzverzuckerung für die schweizerische Wald- und Holzwirtschaft zukommt, zu überzeugen...“ schrieb Bundesrat *Streuli* mit Rotstift „Nein!“.

51) Zum Beispiel in der Audienz vom 4. Juni 1954, a. a. O.

Die Entwicklung der Vorbereitungen innerhalb des Departementes kann mit einem Vergleich verschiedener Exposés und Weisungen Bundesrat *Streulis* und Direktor *Iklés* anschaulich gezeigt werden⁵⁴.

- a) Nach dem Jahre 1955 besteht gegenüber den Emser Werken keine Rechtspflicht des Bundes mehr (10. Juni 1954).

Die durch den Delegierten des Bundesrates für wirtschaftliche Landesverteidigung geschilderte Versorgungslage und politische Gründe rechtfertigen die Abnahme eines weiteren Kontingentes von Emser Treibstoff und Industriesprit nach dem Jahr 1955. Die Mengen müssen so gross sein, dass sie ohne allgemeine Beimischung und ohne Schwierigkeiten an die Armee und an die Alkoholverwaltung abgegeben werden können. Auf den von den Emser Werken vorgeschlagenen Zehnjahresplan kann nicht eingegangen werden⁵⁵. Der Bund ist bereit, die Emser Werke für weitere fünf Jahre zu unterstützen, sofern die Lactamproduktion verbilligt und die Spritproduktion auf andere Produkte umgestellt werden kann. Der Übernahmepreis besteht in den von der Kontrollkommission für das Jahr 1955 ermittelten Gestehungskosten. Zur Verbilligung des Emser Treibstoffes und Industriesprites muss mit den Benzinkonsumenten (FRS) über die Übernahme der Kosten verhandelt werden. Dadurch können die Armee und die Alkoholverwaltung von der Last der Entrichtung der Gestehungskosten befreit werden⁵⁶. Die Emser Werke müssen ferner nach Ablauf der Bundeshilfe imstande sein, Industriesprit zu denselben Bedingungen wie die übrigen inländischen Spritfabriken zu liefern (März/April 1955).

- b) Von Werk und Kanton müssen grösste Anstrengungen zur „Eingliederung in die Privatwirtschaft“ verlangt werden (10. Juni 1954).

Die Selbsthilfemassnahmen des Werkes zur Erhöhung der Liquidität sollen darin bestehen, dass das Aktienkapital wesentlich erhöht wird, dass die privilegierten Stimmrechtsaktien der Gründergruppe, die die Kontrolle des Konzerns mit einem minimalen Kapitaleinsatz erlauben, aufgehoben und dass die Lizenzinnahmen der Konzerngesellschaften, die nicht zur Stützungsaktion

52) Aktennotiz über die Besprechung mit Direktor *Zipfel* (Delegierter des Bundesrates für wirtschaftliche Landesverteidigung) und Oberstbrigadier *Rutishauser* (Oberkriegskommissar) vom 8. Februar 1955, betreffend die kriegswirtschaftliche Bedeutung der HOVAG (HOVAG, Ems: VI, A, 1).

53) Zum Beispiel „Diskussionsgrundlage für die weitere Unterstützung der Holzverzuckerungs-AG, Ems“. Direktor *Iklé*, 4. März 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 1).

54) Verglichen werden im folgenden: 1. Die Schlussfolgerungen aus der Parlamentsrede Bundesrat *Streulis* vom 10. Juni 1954. Vgl. Kapitel I, Abschnitt 3. Gekennzeichnet im Text: (10. Juni 1954). 2. Diskussionsgrundlage für die weitere Unterstützung der Holzverzuckerungs-AG Ems. Direktor *Iklé*, 4. März 1955, a. a. O. — Weisungen Bundesrat *Streulis* zur Ordnung Ems 1956/60, wahrscheinlich 21. März 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 4). — Exposé betreffend die Lösung des Emser Problems, a. a. O. Gekennzeichnet im Text: (März/April 1955).

55) Vgl. Abschnitt 1 in diesem Kapitel.

56) Kapitel I, Abschnitt 2, Anm. 43.

des Bundes gehören, vollständig verrechnet werden. Der Kanton und die Standortgemeinden können durch Aktienübernahme, Kredite (z. B. durch die Kantonalbank und durch billigen Strom) wesentlich zur Hilfe beitragen (März/April 1955).

- c) Zur Bedingung des Bundes, dass die Konsolidierung der Emser Werke nicht zu Lasten anderer Gebirgskantone fallen darf (Lonza AG, Wallis), dass also die Emser Werke nicht mit dem ihrem Produktionsprogramm naheliegenden Salpetersäuredünger auf den Markt kommen dürfen (10. Juni 1954) sind zwei Voraussetzungen gekommen:

Erstens können „vernünftige Vorschläge der Wirtschaft“ ebenfalls zu Bedingungen der Gewährung einer Bundeshilfe erhoben werden, zweitens erhalten die Emser Werke die zusätzliche Auflage, die Treibstoff- und Industriespritkanlagen während der Dauer der Hilfe produktionsbereit zu erhalten⁵⁷ (März/April 1955).

- d) Der Bundesrat wird den eidgenössischen Räten rechtzeitig eine dem Referendum zu unterstellende Vorlage unterbreiten (10. Juni 1954).

Die Rechtsform der in Aussicht genommenen Ordnung befindet sich zur Zeit noch in Prüfung. Die FRS, die die Kosten der Ordnung tragen soll, schlägt eine „freiwillige Lösung“ ohne allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vor. Dafür spricht die Tatsache, dass

— keine allgemeine Beimischung verfügt wird,

— die Mittel im Carburafonds — dem Fonds für die zusätzliche Importtreibstoffbelastung — schon vorhanden sind⁵⁸.

Das Departement zieht „aus politischen und psychologischen und evtl. aus rechtlichen Gründen“ einen allgemeinverbindlichen (referendumpflichtigen) Bundesbeschluss vor (März/April 1955).

Ausserhalb des Departementes gingen die Meinungen in der Frage der Form der Neuordnung auseinander, hauptsächlich, ob das Emser Problem einerseits innerhalb des Sicherstellungsgesetzes auf dem Verordnungsweg, oder gar irgendwie „freiwillig“ jenseits des Gesetzesweges, oder andererseits als alleiniger Gegenstand eines referendumpflichtigen Bundesbeschlusses behandelt werden sollte. Die Frage wurde besonders aktuell, als im Volkswirtschaftsdepartement Ende April 1955 das Vorverfahren des neuen Sicherstellungsgesetzes zu Ende ging. Diese Vorlage⁵⁹ wurde im Parlament erstmals in der Frühjahrssession desselben Jahres behandelt. Die Formulierung des Sonderartikels, der unter dem Titel besonderer Schutzmassnahmen das Emser Problem im Sinne des weiter oben skizzierten Vorhabens der Landwirtschaft und

57) Die erhofften „vernünftigen Vorschläge der Wirtschaft“ sind allerdings ausgeblieben.
58) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 1.

59) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge (Sicherstellungsgesetz) vom 29. April 1955, a. a. O.

der Arbeitnehmer lösen sollte, und der entgegen den Anträgen des Volkswirtschaftsdepartementes und des Finanz- und Zolldepartementes vom Gesamtbundesrat in die Vorlage aufgenommen wurde, entsprach nicht den ursprünglichen Anträgen der Landwirtschaft und der Arbeitnehmer ⁶⁰. Diese hatten die Anordnung von besonderen Schutzmassnahmen für verschiedene im Inland hergestellte Produkte — insbesondere für Treib- und Brennstoffe — einzig durch die Bundesversammlung vorgesehen. Nach der Vorlage des neuen Sicherstellungsgesetzes konnten „derartige Massnahmen durch Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für die die Volksabstimmung verlangt werden kann“ ⁶¹. Auf dem Verordnungsweg wäre also nichts zu erreichen gewesen ⁶².

Innerhalb des Departementes schienen nun die letzten Zweifel über die Konzeption der Neuordnung des Emser Problems als referendumpflichtigen Bundesbeschluss behoben zu sein. In einer Notiz an den Rechtsdienst hielt Direktor *Iklé* fest ⁶³:

Im Zusammenhang mit der Rechtsgrundlage der Neuordnung „ist zu prüfen, welchen Einfluss dieser Artikel (über die besonderen Schutzmassnahmen des neuen Sicherstellungsgesetzes), sofern er von den eidgenössischen Räten angenommen werden sollte, auf unsere Vorlage haben wird. Wahrscheinlich werden wir zur Überzeugung kommen, dass wir uns auch im Falle der Annahme des Artikels nicht auf das Sicherstellungsgesetz stützen können, schon weil dies rein zeitlich nicht möglich ist“ ⁶⁴. Die Frage, welche Rechtsgrundlage nun gewählt werden soll, „scheint mir jetzt etwas präjudiziert“ ⁶⁵ durch den vorgeschlagenen Artikel 19 (besondere Schutzmassnahmen). Wenn im Sicherstellungsgesetz Schutzmassnahmen zwar vorgesehen werden, jedoch nur auf Grund von allgemeinverbindlichen (referendumpflichtigen) Bundesbeschlüssen, so wird der Bundesrat konsequenterweise einen Anwendungsfall, auch wenn er sich noch nicht auf das neue Sicherstellungsgesetz stützen kann, auch in Form eines allgemeinverbindlichen (referendumpflichtigen) Bundesbeschlusses vorlegen können. Ich neige deshalb heute der Ansicht zu, dass wir vom Bundesrat aus einen allgemeinverbindlichen (referendumpflichtigen) Bundesbeschluss in Vorschlag bringen müssen, womit wir uns der vom Departementschef (*Streuli*) vertretenen Ansicht anschliessen würden.“

60) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 2.

61) Botschaft zum Entwurf des Sicherstellungsgesetzes, a. a. O., Artikel 19, besondere Schutzmassnahmen.

62) In der parlamentarischen Behandlung des Sicherstellungsgesetzes wurde der Artikel 19 gestrichen!

63) „Notiz an den Rechtsdienst. Eilt!“ Direktor *Iklé*, 6. Mai 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 4).

64) Damit ist gemeint, dass im geplanten Zeitraum der Sanktion der Emser Vorlage durch das Parlament, das neue Sicherstellungsgesetz noch nicht in Kraft sein wird. Die beiden Vorlagen sind in derselben Session (30. September 1955) verabschiedet worden.

65) Fürsprecher *Müller*, Rechtsdienst der Finanzverwaltung, hat durch ein am Rande vermerktes „Ja“ diese Ansicht unterstützt.

Dass die Emser Werke und der Kanton Graubünden danach in der Frage der Rechtsform vom Sicherstellungsgesetz um so mehr auf die Forderung einer freiwilligen Lösung übergingen⁶⁶, nützte nicht mehr viel, da mit dem Referendumsvorbehalt im Sonderartikel des Sicherstellungsgesetzes die Verhandlungsposition des Departementes über die Referendumpflicht des Emser Bundesbeschlusses erheblich gestärkt worden war.

Inzwischen war die Arbeit am Inhalt der Neuordnung weiter fortgeschritten. Das Departement sollte gemäss der Grundintention der Vorlage durch einen referendumpflichtigen Bundesbeschluss ermächtigt werden, mit den Emser Werken über die Neuordnung einen Vertrag abzuschliessen. Die Modalitäten und Wege, die zu dieser Vertragsschliessung führten, müssten in der Botschaft zur Vorlage umschrieben sein. Es galt also für das Departement in der zweiten Phase des Vorverfahrens (April bis Juni 1955), mit den unmittelbar Beteiligten einen Stand der Verhandlungen zu erreichen, der dem geplanten Inhalt der Botschaft entsprach. Es betraf dies die Emser Werke und den Kanton Graubünden sowie die zur Verminderung der Kosten des Bundes und zur Verhinderung der Opposition gegen die Vorlage herangezogene FRS.

4. Die Interessen der unmittelbar Beteiligten: *Emser Werke und Kanton Graubünden*

In einer Reihe von Konferenzen vom April bis in den Juni 1955 bemühten sich die Vertreter des Departementes, den Standpunkt der Emser Werke und des Kantons Graubünden⁶⁷ dem Lösungsweg Bundesrat *Streulis* näherzubringen.

Anfang April 1955 — zu einem Zeitpunkt also, in welchem das Departement die Vorbereitungen zur Vorlage und Botschaft Ems (1955) längst begonnen hatte — traten Vertreter der Kontrollkommission, der FRS, des Werkes, des Kantons und des Departementes zusammen, um endlich einer Verhandlungsgrundlage näher zu kommen, ohne jedoch über das Stadium der Forderungen und Behauptungen hinauszukommen⁶⁸.

66) Auch die FRS war an einer freiwilligen Lösung interessiert — freilich aus anderen Gründen, wie wir sehen werden.

67) Fortan: Werk und Kanton.

68) Protokollnotizen über den Empfang einer Delegation des kleinen Rates von Graubünden betreffend die Fortsetzung der Hilfe an die HOVAG, vom 6. April 1955, in der neben Vertretern des Bundes (*Streuli, Iklé*) und des Kantons Graubünden (Regierungspräsident *Cabannes*, Nationalrat und Regierungsrat *Tenchio*, Regierungsrat *Margadant*) auch Vertreter der Kontrollkommission (*Merz, Hopf, Dutoit*) und der FRS (Sekretär *Raaf-laub*) anwesend waren (HOVAG, Ems: VI, A, 4).

Die FRS liess sich durch ihren Sekretär, *Raaflaub*, bereit erklären, unter Berücksichtigung der während des Krieges vom Werk geleisteten Dienste zu prüfen, ob weiterhin wie in der Übergangsordnung durch Beiträge zur Verbilligung der Produkte die Aufrechterhaltung des Werkes finanziert werden könne⁶⁹.

„Wesentlich ist ferner festzuhalten, dass eine Hilfe nur freiwillig erfolgen kann. Die Importeure dürfen nicht zur Erhebung eines (zusätzlichen) Beitrages (pro importierte Tonne Benzin) gezwungen werden. Eine gesetzliche Verankerung, sei es durch eine spezielle Lex Ems oder durch Einbau in das Sicherstellungsgesetz, ist für die FRS nicht annehmbar . . . Jede gesetzliche Grundlage schafft Angriffsflächen für das Referendum. Wenn das Referendum ergriffen wird, könnte die Verbandsleitung unter dem Drucke ihrer Mitglieder kaum für die Vorlage eintreten“⁷⁰.

Der Bündner Regierungspräsident *Cahannes* lenkte sogleich ein:

„Ich habe also die Beantwortung . . . der Frage (nach den Bedingungen der FRS) richtig dahin verstanden, dass die FRS sowohl eine Lex Ems wie auch ein Sicherstellungsgesetz ablehnt. Auch wir stehen auf diesem Boden“⁷¹.

Die Kontrollkommission bestärkte in dieser Konferenz die Zusammenbruchsthese Bundesrat *Streulis*: Nach ihrem Bericht war das Werk zu Beginn des Jahres 1954 noch vollständig von den bisherigen Abnahmebedingungen des Departementes abhängig.

Für die Umstellung, wie auch immer sie verstanden werde, fehlten sowohl die eigenen Mittel als auch die notwendigen Kredite. „Als Schlussfolgerung ist festzuhalten, dass die HOVAG heute, so wenig wie Ende 1955 ohne Hilfe des Bundes lebensfähig ist, obschon sich die Lage gegenüber 1953 etwas verbessert hat . . .“⁷².

Der Experte *Dutoit* ergänzte den Bericht:

„Das Verhältnis der HOVAG zur übrigen chemischen Industrie der Schweiz wird durch den Umstand erschwert, dass alle in Ems produzierten Produkte schon in ausreichendem Mass in der Schweiz hergestellt werden . . .“⁷³.

69) Beachte die Terminologie: „Die Strasse soll mithelfen“ heisst in Wirklichkeit: verhindern, dass die FRS das Referendum ergreift.

70) Ibidem, p. 5. Die Rolle der FRS und der Carbura im Detail vgl. Abschnitt 5 in diesem Kapitel.

71) Ibidem, p. 4.

72) Ibidem, p. 6: Professor *Merz* als Sprecher der Kontrollkommission.

73) Ibidem, p. 6 f.

Bundesrat *Streuli* wiederholte die Verhandlungsgrundlage des Bundes, nämlich, dass keine Rechtspflicht des Bundes bestünde, die Hilfe an das Werk fortzusetzen, dass das Departement jedoch die Möglichkeiten einer Fortsetzung zu prüfen im Begriffe sei: Die Bedingungen für eine Hilfe von weiteren fünf Jahren bestünden, wie schon oft festgestellt, in einem Verzicht auf die allgemeine Beimischung, in einem Konkurrenzverbot, in einer besonderen finanziellen Anstrengung des Werkes und des Kantons, und in der Bereitschaft der FRS, die Verbilligung der Emser Produkte zu finanzieren.

Die Vertreter des Werkes und des Kantons stellten sich vorsichtig den Bedingungen Bundesrat *Streulis* entgegen: Vor allem sei die Hilfe, wie das Departement sie plane, ungenügend; insbesondere sei die Beschränkung auf fünf anstatt zehn Jahre und die Verkleinerung der Abnahmekontingente von Treibstoff und Industriesprit nicht begründet. Man müsse, falls eine freiwillige Beimischung wirklich unmöglich sein sollte, dafür eine gesetzliche Grundlage schaffen, keinesfalls jedoch in einer nur auf die Emser Werke zugeschnittenen Sondervorlage. Bekannte wald- und kriegswirtschaftliche Argumente mündeten dann in eine Belehrung an Bundesrat *Streuli*, dass die Holzverzuckerung volkswirtschaftlich auch dann sinnvoll sein könne, wenn sie privatwirtschaftlich nicht rentabel sei. Es war jedoch Bundesrat *Streuli* hinlänglich bekannt, dass hinter dem Schlagwort „Hilfe an die Waldwirtschaft“, wenn überhaupt je, heute längst nicht mehr die Abnahme des bündnerischen Holzüberschusses stand, sondern „dass Holz aus der ganzen Schweiz zusammengekauft und zu Ausnahmetarifen nach Ems gefahren“, und dazu „noch Holz aus dem Ausland importiert“ wurde⁷⁴.

In einer weiteren Konferenz legte Bundesrat *Streuli* den Vertretern des Werkes wiederum die Verhandlungsgrundlage des Departementes, die Bedingungen der FRS und besonders seine Absicht dar, die Hilfe auf fünf Jahre zu beschränken. Er mahnte sie zur Einsicht, dass auf die Dauer nicht die öffentliche Hand das Risiko tragen könne, während die Eigentümer eines verschwindend kleinen Teiles des investierten Kapitals die absolute Befehlsgewalt innehätten⁷⁵. Die Emser Unternehmer entgegneten, dass nicht das Werk, sondern der Bund für die verzögerte Umstellung verantwortlich sei, da bis zum Jahre 1953 niemand von Umstellung in verpflichtendem Sinne gesprochen habe⁷⁶. Trotz der gegenteiligen Auffassung des Departementes und dessen

74) Ibidem, p. 17.

75) Protokollnotizen über die Konferenz betreffend die Fortsetzung der Hilfe an die Holzverzuckerungs-AG vom 7. April 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

76) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 1. Tatsächlich hatte der Experte *Walther* noch im Jahre 1951 den Auftrag des Bundes, die Möglichkeiten der Treibstoffpreisreduktion zu untersuchen. Wohl richtig betonte *Züblin* in einer späteren Konferenz (28. Mai 1955), die Verträge von 1940/41 hätten die Umstellung nur ganz allgemein angesprochen. Erst seit den

Rechtsgutachter *Huber, Imboden, Merz*⁷⁷ bestehe der im Gutachten *Kägi, Zwahlen, Züblin* dargelegte vertragliche Anspruch auf die Fortsetzung der Hilfe weiter. Im übrigen habe das Werk durch den Zehnjahresplan eine generelle Limitierung der Bundeshilfe anerkannt.

Im Mai 1955 wiesen die Vertreter des Werkes und des Kantones die wachsende Kritik des Departementes und der Presse an der Geschäftsleitung zurück, allerdings mit schwer kontrollierbaren Argumenten. Im besonderen beharrte Nationalrat *Gadient* kämpferisch auf dem Standpunkt⁷⁸:

„Wir müssen uns dagegen wehren, dass man versucht, die Sache einfach übers Knie zu brechen . . . Es ist mir unverständlich, dass der Bund einfach darüber hinweggehen kann, dass der Kanton Graubünden bei der Einstellung der HOVAG eine nicht wieder gutzumachende Schädigung erfährt . . .“ Es sei ursprünglich auch die Meinung der FRS gewesen, dass die Holzverzuckerung nach Erfüllung der kriegswirtschaftlichen Aufgaben nicht eingestellt werden könnte. Die im Carburafonds gesammelten beträchtlichen Mittel, die von der zusätzlichen Importbelastung für Treibstoffe der Übergangsordnung übrigblieben, seien „auf den politischen Schultern von Ems geäufnet“ worden und deshalb für die Aufrechterhaltung des Werkes nach dem Jahr 1955 zu verwenden.

Die Versicherung Direktor *Iklés*, dass die Bundesbehörden in den letzten Jahren ausserordentlich viel für das Werk getan hätten, und dass gerade jetzt, da man bestrebt sei, diese Hilfe weiter angedeihen zu lassen, „der Wagen nicht überladen“ werden sollte, brachte die Vertreter des Werkes und des Kantons nicht von der Forderung einer zehnjährigen, freiwilligen Lösung jenseits des Gesetzesweges ab:

„Persönlich bin ich der Meinung“, fuhr Nationalrat *Gadient* fort, „dass, wenn sich der Bundesrat auf den Standpunkt stellt, eine weitere Hilfeleistung an die HOVAG sei nur auf Grund eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses möglich, der Holzverzuckerungs-AG nichts anderes als der Schieds(gerichts)weg übrigbleibt. Ich möchte Herrn Bundesrat *Streuli* doch bitten, zu prüfen, auf welchem anderen Wege diese Arbeitsplätze mit den gleichen Mitteln erhalten werden können“⁷⁹.

Jahren 1951 und folgenden habe sich eine Tendenz zur Abkehr vom Treibstoff bemerkbar gemacht.

77) Das Gutachten *Huber, Imboden, Merz* (1955), dessen Schlussfolgerungen Anfangs Mai 1955 bekannt wurden, verneinte die dem Gutachten *Kägi, Zwahlen, Züblin* zugrunde gelegte Handhabung des öffentlichen Interesses: Das „öffentliche Interesse“ gehöre in den Grund- und Hauptverträgen lediglich in die Sphäre der Motive. Im übrigen handle es sich dabei um übliche Lieferverträge, die vielleicht schon im Zeitpunkt der mengenmässigen Erfüllung am Ende des Jahres 1953 (vgl. Kapitel I, Abschnitt 1), spätestens jedoch am Ende des festgelegten Termines 1955 verfallen.

78) Nationalrat *Gadient* (dem., Graubünden) in den Protokollnotizen über die Sitzung vom 12. Mai 1955 zwischen Vertretern des Finanz- und Zolldepartementes, des kleinen Rates des Kantons Graubünden und der HOVAG, p. 13 f. (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

Inzwischen war der vorgesehene Termin Juli für die Fertigstellung der Vorlage und Botschaft Ems (1955) nahegerückt, ohne dass das Departement, das Werk und der Kanton einander nähergekommen wären. Bundesrat *Streuli* legte dem Werk brieflich noch einmal die einzig mögliche, hinlänglich bekannte Verhandlungsgrundlage des Departementes dar, mit der eindringlichen Bitte, in der gleich folgenden, erneuten Konferenz „zu den ... angeführten Fragen im einzelnen konkret Stellung zu nehmen“ in der Hoffnung, „zu einer beidseitig annehmbaren Lösung zu gelangen“⁸⁰. Zur Erleichterung des Departementes zeigten sich die Vertreter des Werkes und des Kantons in dieser erneuten Konferenz versöhnlicher, ohne jedoch praktisch wesentliche Konzessionen zu machen. Werk und Kanton waren zur Genugtuung Bundesrat *Streulis* zur Erhöhung des Aktienkapitals und zur Verminderung des Stimmrechtseinflusses der Gründergruppe bereit. Die Form der Neuordnung sollte jedoch auf keinen Fall in einem referendumpflichtigen Bundesbeschluss gefunden werden, sondern — und das war ein neuer Vorschlag — in einem „freiwilligen Vergleich“ der verschiedenen Rechtsauffassungen des Gutachtens *Kägi, Zwahlen, Züblin* einerseits und des Gutachtens *Huber, Imboden, Merz* andererseits. Sofern der Gesamtbundesrat diesen Vergleich dann trotzdem durch das Parlament oder gar durch das Volk ratifizieren lassen wollte, müssten sich Werk und Kanton eine Rückzugsklausel vorbehalten, in der die „Rechte des bisherigen Vertragsverhältnisses“ im Sinne des Gutachtens *Kägi, Zwahlen, Züblin* vorbehalten blieben⁸¹. Um Bundesrat *Streuli* die Zustimmung zu einer derartigen freiwilligen Lösung zu erleichtern, verlas Nationalrat *Gadient* ein Postulat der nationalrätlichen Kommission des Sicherstellungsgesetzes an den Bundesrat, aus welchem hervorging, dass die 29köpfige Kommission mit einer freiwilligen Lösung des Emser Problems einverstanden sei, sofern diese zustande käme.

„Ich bin überzeugt“, fügte *Gadient* hinzu, „dass wir bei einem allgemeinverbindlichen referendumpflichtigen Bundesbeschluss den Referendumskampf verlieren werden. Es geht dabei um das Schicksal von Ems“⁸².

Nach der Bemerkung Bundesrat *Streulis*, dass dieses Postulat lediglich „deklamatorische Bedeutung“ habe und das Problem nicht löse, verwies Fürsprecher *Müller* (Finanzverwaltung) auf die Meinung des Departementes, dass der Bund keinesfalls einen derartigen Vergleich abschliessen könne:

79) Ibidem, p. 14.

80) Brief Bundesrat *Streulis* an die Holzverzuckerungs-AG vom 14. Mai 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

81) Protokollnotiz über die Konferenz vom 17. Mai 1955 zwischen Vertretern des Finanz- und Zolldepartementes, des Kantons Graubünden und der HOVAG, p. 1 ff. (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

82) Ibidem, p. 5 f.

„Denn in diesem Fall würde der Bund zugeben, er sei noch aus den am 31. Dezember ablaufenden Verträgen verpflichtet. Das ist aber nicht unsere Ansicht. Wenn die Eidgenossenschaft Graubünden helfen soll, so geschieht das ausschliesslich aus politischen Gründen“ ⁸³.

In den Detailfragen hatte diese Konferenz den Vorzug, endlich einen Stand der Diskussion erreicht zu haben, der es in den folgenden Besprechungen ermöglichte, auf die für die Botschaft erforderlichen Detailregelungen einzugehen. Die Ende Mai und im Juni folgenden Detailbesprechungen führten schliesslich in die Nähe der für die Botschaft erforderlichen Übereinstimmung mit der Verhandlungsgrundlage des Departementes — über Preise, Mengen, langfristige Produktionspläne, Konkurrenz zur Lonza, Erhöhung des Aktienkapitales, Lösung des Stimmrechtsproblem, Fortsetzung der Kontrolle und Vereinbarung mit der FRS —, mit Ausnahme der Fragen über die Form und die Dauer der Neuordnung ⁸⁴. Gerade diese Punkte sollen uns noch interessieren:

1. Für die *Form* der Neuordnung hielten das Werk und der Kanton am Vorschlag des freiwilligen Vergleiches fest und drohten mit der Anrufung des in den Grund- und Hauptverträgen von 1940—1943 vorgesehenen Schiedsgerichtes, nachdem Direktor *Iklé* noch einmal dargelegt hatte, es sei unwahrscheinlich, dass der Bundesrat auf einen Vergleich eingehe:

„Wir sehen unsererseits den Erlass eines allgemeinverbindlichen (referendums-pflichtigen) Bundesbeschlusses vor, in welchem die Grundgedanken der neuen Ordnung enthalten sind, und in welchem der Bundesrat beauftragt wird, einen Vertrag mit der HOVAG abzuschliessen. Der Inhalt dieses Vertrages müsste in der Botschaft weitgehend umschrieben sein. *Vorher* würden wir uns bemühen, mit der FRS . . . eine Verständigung herbeizuführen und bundesintern eine Regelung mit dem Militärdepartement und der Alkoholverwaltung zu finden. Angesichts der Zusicherung Bundesrat *Streulis* vor dem Parlament und der Formulierung des neuen Artikels 19 des Sicherstellungsgesetzes (besondere Schutzmassnahmen) sehe ich für die Neuregelung zwischen Bund und HOVAG keine andere Möglichkeit als den dargelegten Weg“ ⁸⁵.

Wie sehr diese schon längst bestehende Auffassung nach der Meinung des Werkes und des Kantons am Problem vorbeiging, erklärte wiederum Nationalrat *Gadient*:

⁸³) Ibidem, p. 7.

⁸⁴) Protokollnotizen über Besprechungen bzw. Konferenzen zwischen Vertretern des Departementes und der Emser Werke vom 21. Mai 1955, 28. Mai 1955, 31. Mai 1955, 15. Juni 1955, 20. Juni 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

⁸⁵) Protokollnotizen vom 31. Mai 1955, a. a. O., p. 7 f.

„Die Formfrage ist von viel grösserer Bedeutung, als verschiedene Anwesende (gemeint: *Streuli, Iklé*) anzunehmen scheinen. Meiner Ansicht nach ist sie überhaupt die Schicksalsfrage der HOVAG. Der Ausgang einer Volksabstimmung ist ganz ungewiss. Vor allem dürfen wir nicht die Verantwortung auf uns nehmen, diesen unsichern Weg zu beschreiten . . .“ ⁸⁶.

Später, beinahe im letzten Augenblick, schlug der Rechtsvertreter des Kantons, *Züblin* — noch im Vorschlag des freiwilligen Vergleiches verhaftet —, ein Expertengespräch zwischen den Vertretern der verschiedenen Rechtsauffassungen vor, das über die Notwendigkeit eines referendumspflichtigen Bundesbeschlusses zu befinden hätte. Zur Absicht des Werkes, im Falle des Fortbestehens der prinzipiellen Divergenzen in der Rechtsauffassung das vorgesehene Schiedsgericht anzurufen, bat er das Departement um eine Stellungnahme. Trotz erneuter Beteuerungen des Werkes und des Kantons, dass ein Referendumsvorbehalt für das Werk einem „Scherbenhaufen“ gleichkäme, und der Mahnungen, dass die Industrie, die ein Interesse am Verschwinden des Werkes hätte, das Referendum tatsächlich ergreifen würde, war das Departement an einem Expertengespräch nicht interessiert. Direktor *Iklé* gab zu bedenken, ein Schiedsgericht könnte bloss feststellen, der Bund hätte mit den Emser Werken zu verhandeln; „das machen wir aber schon“ ⁸⁷.

Bundesrat *Streuli* brach die aussichtslose Diskussion um die Form mit der Feststellung ab:

„Nach meiner Ansicht ist es am besten, wenn die Bundesbehörden jetzt an der Botschaft weiter arbeiten und es der HOVAG offen lassen, ob sie das Schiedsgericht anrufen will oder nicht“ ⁸⁸.

2. In den Notizen für die zweitletzte Besprechung mit dem Werk vor der endgültigen Formulierung der Botschaft betonte Direktor *Iklé* über die *Dauer* der Hilfe, wie schon oft zuvor, dass der Bund nicht auf den postulierten Zehnjahresplan eintrete, jedoch weiter Industriesprit während fünf Jahren abnehmen werde, „um . . . die Konsolidierung des elektrochemischen Unternehmens auf der Basis von Harnstoff und Lactam . . . zu ermöglichen“ ⁸⁹. In diesem Punkt hielten das Werk und der Kanton den prinzipiellen Unterschied nicht aufrecht, sondern versuchten mit der Erklärung einzulenken, sie seien mit der vom Departement vorgeschlagenen Beschränkung einverstanden. Sie machten jedoch den politisch und iuristisch zu einem späteren Zeitpunkt gut verwertbaren

⁸⁶) Ibidem, p. 10.

⁸⁷) Protokollnotizen vom 20. Juni 1955, a. a. O., p. 2 ff.

⁸⁸) Ibidem, p. 4.

⁸⁹) In den Notizen Direktor *Iklés* für die Besprechung mit der HOVAG vom 15. Juni 1955, a. a. O.

Vorbehalt, dass auch während einer zweiten Etappe bis zum Jahre 1965 Bundeshilfe geleistet werden solle, wenn der auf der Basis der Holzverzuckerung konzipierte Umstellungsplan des Werkes in der vorgesehenen ersten Etappe bis zum Jahre 1960 gelänge⁹⁰. Das Departement war aber an die Berichte der Kontrollkommission gebunden: Zuletzt bestätigte der Experte *Walther* die zuvor schon vom Experten *Hopf* geäusserte Feststellung, dass alles, was mit Holzchemie zusammenhänge, im Falle der Emser Werke unrentabel sei. Umstellung könne somit nur in einer Liquidierung der Holzverzuckerung verstanden werden. Andererseits sei das Lactam nur dann eine Stütze des Werkes, wenn die vom Werk entwickelten Verfahren zur Massenproduktion verwendet werden könnten⁹¹.

Direktor *Iklé* erklärte, Bundesrat *Streuli* habe aus den Stellungnahmen der Kontrollkommission den Schluss gezogen, dass auf einen Zehnjahresplan nicht eingegangen werden könne. Trotz der wiederholten Versuche des Werkes und des Kantons, die Entscheide der Kontrollkommission zu desavouieren, legte Bundesrat *Streuli* zum Schluss fest:

„Ich habe mir die Frage nochmals überlegt, aber ich bin immer noch davon überzeugt, dass die neue Ordnung auf fünf Jahre befristet werden muss. Für die Zeit nach 1960 kann ich Ihnen keine Versprechungen machen. Nach diesem Zeitpunkt wird eine Spritabnahme nur noch nach der Massgabe des Alkoholgesetzes in Frage kommen“⁹².

5. Die Interessen der unmittelbar Beteiligten (Fortsetzung): *Fédération Routière Suisse*

Der geplante Emser Bundesbeschluss sollte das Departement ermächtigen, die in der Botschaft umschriebenen sozialpolitischen und kriegswirtschaftlichen Fragen, die das Emser Problem umgaben, in der dargelegten Weise zu lösen. Die Vorbereitung der Formulierung der Botschaft war in zweierlei Hinsicht entscheidend: Einmal musste der Inhalt, der Standpunkt und Plan des Departementes, so beschaffen sein, dass eine reelle Chance bestand, die Stufe der parlamentarischen Beratung und den Referendumsvorbehalt durchzustehen. Zum Zweiten mussten die unmittelbar Beteiligten noch vor dem Abschluss des Vorverfahrens einen Stand der Verhandlungen erreichen, der dem geplanten Inhalt der Botschaft entsprach. Auch die Verhandlungen mit der FRS mussten

90) Protokollnotizen vom 15. Juni 1955, a. a. O.

91) *Walther* in der Konferenz vom 28. Mai 1955, a. a. O.; *Hopf* in der Konferenz vom 6. April 1955, a. a. O.

92) Protokollnotizen vom 20. Juni 1955, a. a. O.

also dahin geführt werden, dass in der Botschaft die Verminderung der Bundesleistung an das Werk durch die Unterstützung der FRS auch tatsächlich zugesichert werden konnte.

Im April 1955 hatte *Raaflaub* erklärt, die FRS sei weiterhin bereit zu prüfen, ob die Aufrechterhaltung der Emser Werke mit einem Beitrag wiederum durch zusätzliche Belastung des Importtreibstoffes finanziert werden könnte⁹³.

Der Zusicherung der FRS standen zwei ungelöste Fragen gegenüber: Die Form der Neuordnung und die Verwendung des Carbura-Fonds. Die FRS machte ihre Zustimmung davon abhängig, dass nicht der vom Departementschef vorgesehene Gesetzesweg beschritten, sondern eine „freiwillige“, privatrechtsähnliche Lösung getroffen würde. Die FRS hatte aus verbandsinternen Gründen, wie sie angab, ein Interesse an der Umgehung des Gesetzesweges. Das Departement war einerseits an der Bindung der FRS an die Neuordnung sehr interessiert, Bundesrat *Streuli* aber konnte schon angesichts seiner Erklärung vor dem Parlament im Juni 1954 nicht von dem Gesetzeswege absehen. Wir werden sehen, wie dieser Umstand verhandelt wurde.

Die Frage des Carbura-Fonds ist wesentlich schwerer zu durchleuchten⁹⁴: Die Beziehungen der Carbura als Zwangsverband mit dem Bund waren auf Grund zweier Bundesbeschlüsse geordnet⁹⁵. Die Carbura war berechtigt, für die Finanzierung der Pflichtlager, die jedem Treibstoffimporteure bei der Erteilung der Einfuhrbewilligung auferlegt wurden, auf den importierten Treibstoff Gebühren zuhanden ihres Fonds zu erheben. Dafür war sie gegenüber dem Bund rechnungspflichtig. Während der fünfziger Jahre hatten sich im Rahmen der Substitution der inländischen Treibstoffherzeugung mit entsprechenden Tankanlagen, unter Beibehaltung der bundesrätlichen Forderung nach zwölf Monaten Treibstoffreserven, zwischen dem Departement und der Carbura zwei für unsere Betrachtung wichtige Berührungspunkte ergeben: Der eine betraf die Finanzierung allgemeiner Aufgaben, zum Beispiel von Pflichtlagern oder Tankanlagen, der andere die Umstellung der Emser Werke.

Die durch die Zusammenbruchsthese und die noch vorläufige kriegswirtschaftliche Bedeutung des Werkes begründete Übergangsordnung brachte be-

93) Vgl. zu Beginn von Abschnitt 4 in diesem Kapitel.

94) Nicht einmal Direktor *Iklé* wusste genauen Bescheid über die Zweckgebundenheit und das Dispositionsrecht der Mittel der Carbura, konnte er doch gegenüber Vertretern der FRS bloss erklären, dass keine klare rechtliche Situation bestünde. Protokollnotizen über die Konferenz vom 3. Juni 1955 zwischen Vertretern des Bundes, der FRS und der Carbura (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

95) Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland (14. Oktober 1933). Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (1848—1947), Band 10, p. 539 ff., und das Bundesgesetz über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern (1. April 1938), B'Bl. Jg. 90 (1938), Band I (6. April 1938), p. 552 ff.

kanntlich eine zusätzliche Belastung des importierten Treibstoffes. Die FRS hatte in den Verhandlungen um die Übergangsordnung die Zustimmung dazu gegeben. Aus diesen Belastungen des importierten Treibstoffes entstand im Laufe der Jahre ein Überschuss (20 Millionen Franken), über dessen Verwendung die Meinungen zu Beginn des Jahres 1955 auseinandergingen. Direktor *Iklé* schrieb in seinen Notizen hiezu:

„Anlässlich der kürzlichen Carbura Vorstandssitzung zeigten sich beträchtliche Meinungsdivergenzen zwischen den Importeuren (Carbura), den Benzinverbrauchern (FRS) und den Bundesstellen (Department und Delegierter des Bundesrates für wirtschaftliche Landesverteidigung)“⁹⁶.

Der Delegierte, *Zipfel*, erhob Anspruch auf den Carbura-Fonds für die Finanzierung der weiteren Tankbauprogramme, die Carbura wollte den Fonds auf die Abschreibungen der bestehenden Pflichtlager und auf Rückstellungen für unversicherbare Risiken (Weltmarktpreisgefälle) verteilt wissen und der Kanton Graubünden machte bekanntlich geltend, die inländische Treibstoffproduktion sei in der Öffentlichkeit für die Mehrkosten des Benzins verantwortlich gemacht worden, obwohl auch andere Fakten die Ursache waren, so dass es recht und billig sei, wenn diese Mittel für die Neuordnung des Emser Problems verwendet würden.

Das Departement war schliesslich bereit, einen Kompromiss zu ermöglichen, legte jedoch Wert darauf, „dass durch die Verteilung des Kuchens die Lösung des Emser Problems nicht erschwert wird“⁹⁷. Dafür legte das Departement die folgende Verhandlungsgrundlage:

Entgegen der Hoffnung des Bundes könne die Hilfe an die Emser Werke auf Ende des Jahres 1955 nicht eingestellt werden. „Der Kanton Graubünden, die Waldwirtschaft und die Gewerkschaften stellen sich hinter das Werk von Ems. Dieses kann jedoch ohne eine Abnahme seiner bisherigen Produkte nicht existieren, so dass der Bundesrat sich wohl oder übel wird bereit erklären müssen, dem Werk eine weitere Hilfe zukommen zu lassen.“ Immerhin seien Fortschritte erzielt worden: Innerhalb Jahresfrist sei die Treibstoffumstellung durchgeführt, so dass es bloss noch darum gehe, Industriesprit zu verwerten. Mengenmässig könne der Bund das Problem weitgehend lösen, für die Bezahlung des Überpreises läge aber dem Bund daran, von der FRS einen Beitrag unter ähnlichen Bedingungen wie für die Übergangsordnung zugesichert zu erhalten. „Sollte eine Einigung auf der geschilderten Basis zustande kommen und sich die FRS bereit erklären, beispielsweise für fünf Jahre eine ... Belastung (des importierten Treibstoffes) zu

⁹⁶ Direktor *Iklé* in den Notizen für die Besprechung mit der Carbura vom 27. Mai 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

⁹⁷ Ibidem, p. 3.

übernehmen, so wird seitens des Finanz- und Zolldepartementes wohl auch der Verteilung des Überschusses von 20 Millionen Franken (Carbura-Fonds) zugestimmt werden können“ 98.

Die offenen Fragen begannen sich besonders im Laufe dreier Konferenzen in der ersten Hälfte des Juni 1955 zuzuspitzen. In der ersten brach der zuvor schon latente Kompetenzstreit über die Verteilung des Carbura-Fonds offen aus. Die Carbura verteidigte ihren Standpunkt mit allen möglichen Argumenten, zum Beispiel:

„Die Gebühren werden verwendet für die Abschreibung der Pflichtlager auf den Weltmarktpreis und wenn möglich noch darunter, vorausgesetzt, dass die FRS nicht den Antrag stellt, diese für die Nachfinanzierung der (in Bau befindlichen) Tankbauprogramme ... zu verwenden. Jedenfalls steht es fest, dass diese Gebühren nur im Interesse der Konsumenten verwendet werden“ 99.

Die Vertreter der FRS waren ungehalten darüber, dass man sie kürzlich in Fragen um die Höhe der Gebühren übergangen hatte. Sie machten ihr Eintreten auf eine Diskussion über die Neuordnung davon abhängig, dass die Carbura aus der Diskussion um die Verteilung des Fonds ausgeschaltet würde. Ferner hatten die Vertreter der FRS für ihre Zustimmung zur Neuordnung verlangt, dass die Treibstoffzölle für eine bestimmte Zeit nicht erhöht, und ihre Strassenbauvorhaben nicht geschmälert würden. Im übrigen wussten sie genau, dass das Departement zur Fertigstellung der Vorlage und Botschaft Ems (1955) in Zeitnot war und mit einem Einverständnis der FRS rechnete.

So konnte *Britschgi*, der Präsident der FRS, dem Departement ruhig erklären:

„Bis nicht eine genaue Lösung (dieser) ... gesamten Probleme gefunden worden ist, kann man über eine Hilfeleistung an die HOVAG überhaupt nicht diskutieren ... Es scheint mir angesichts der bestehenden Situation besser, wenn Sie Ihre Lösungen auf hoheitlichem Wege suchen und wir uns die Freiheit behalten, dazu Stellung zu nehmen, wie wir wollen. Wir könnten z. B. gegen das neue Sicherstellungsgesetz das Referendum ergreifen ... Welche Garantie haben wir überhaupt, wenn wir jetzt eine Hilfe an Ems leisten und trotzdem eine Zoll-erhöhung durchgeführt wird?“ 100

Auf Betreiben des Departementes stellten die Vertreter der FRS einen schriftlich formulierten Vorschlag in Aussicht: In diesem in der folgenden Konferenz vorgebrachten Vorschlag wurde wiederum die erste Bedingung als Vor-

98) Ibidem, p. 4 ff.

99) *Arber*, Geschäftsführer der Carbura, in den Protokollnotizen über die Konferenz vom 3. Juni 1955, p. 9 (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

100) Ibidem, p. 15.

frage formuliert, von der überhaupt das Eintreten der FRS auf den Plan des Departementes abhing¹⁰¹:

„Wir sind uns bewusst, dass unsere Mitgliederverbände¹⁰² nicht auf unserer Seite stehen, wenn über das ganze Problem der HOVAG im Parlament eine grosse Diskussion entsteht. Unter Umständen würden dann diese gegen unsere Meinung auftreten und gegebenenfalls das Referendum gegen die Vorlage ergreifen. Deshalb wünschen wir unsere Stellung erst einzunehmen, wenn wir die Reaktion im Parlament kennen.“

Direktor *Iklé* erklärte, das Departement habe Verständnis für die Lage der FRS und sei bereit, einen Kompromiss zu suchen. Damit die Vorlage nicht völlig in der Luft hänge, bevor sie das parlamentarische Stadium überwunden habe, benötige das Departement eine Rückendeckung, dass eine nachträgliche Verständigung gesichert sei. Bundesrat *Streuli* äusserte Bedenken gegen eine derartige Lösung:

„Das Parlament sollte doch als letztes beschliessen können. Wie käme es heraus, wenn das Parlament der Vorlage zugestimmt hat und wir nachträglich sagen müssten, die FRS mache nicht mit. Der Bundesrat hat heute keine Vollmachten mehr, eine Ersatzlösung zu treffen, wenn die erste Vorlage scheitert“¹⁰³.

Britschgi liess durchblicken, je nach der Haltung des Departementes sei das Risiko, „dass die FRS nachträglich nicht mitmacht“, nicht gross. Bundesrat *Streuli* wurde erklärt, er habe zwei Möglichkeiten, die Neuordnung zu regeln¹⁰⁴:

1. Vorgängige Einigung mit der FRS und Erlass eines referendumspflichtigen Bundesbeschlusses.
2. Anordnung eines Beitrags der Benzinkonsumenten ohne die Zustimmung der FRS.

In der ersten Variante wäre festzuhalten, dass ein Teil der Kosten durch die FRS getragen würde. „Ich verstehe“, sagte *Britschgi*, „dass Sie für diesen Fall unsere Zustimmung zum voraus möchten. Aber wir laufen unsererseits damit Gefahr, dass unsere Mitglieder nicht mitmachen.“

In der zweiten Variante „wären wir notgedrungen in die Opposition gedrängt, weil wir eine Zwangslösung nicht annehmen können . . .“.

Bundesrat *Streuli* war sich bewusst, wie er dies auch den Vertretern der FRS nahelegte, dass mit dem demokratischen Weg zur Neuordnung ein neues Hindernis entstand:

101) Protokollnotizen über die Sitzung vom 10. Juni 1955 zwischen Vertretern des Finanz- und Zolldepartementes und der FRS, p. 1 f. (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

102) Hauptsächlich der Touring Club der Schweiz und der Automobilclub der Schweiz.

103) Protokollnotizen vom 10. Juni 1955, a. a. O., p. 4.

104) Ibidem, p. 2 ff.

Mit dem demokratischen Weg sei jedoch „eine saubere Lösung getroffen“. Offizielle Besprechungen mit dem Vorort und der Textilindustrie hätten ergeben, dass aus diesen Kreisen wahrscheinlich nicht das Referendum ergriffen würde¹⁰⁵. *Britschgi* müsse jedoch verstehen, dass es fraglich sei, ob ein Entwurf vorgelegt werden könne, wenn die Finanzierung nicht gesichert sei. Auf jeden Fall „sollte(n wir) doch etwas Schriftliches haben, wenn ich die Vorlage vor den (parlamentarischen) Kommissionen vertreten muss“.

Bundesrat *Streuli* beharrte noch nicht auf der endgültigen Lösung der Vorfrage, sondern wollte den Inhalt des Lösungsvorschlages der FRS hören. *Britschgi* legte diesen dar¹⁰⁶:

1. Wir wissen, dass Sie uns keine verbindlichen Zusicherungen über die Erhöhung des Benzinolls und über unsere Strassenbau-Initiative zum voraus geben können. Daher möchten wir im Vertrag eine Rückzugsklausel aufnehmen, welche uns erlauben würde, vom Vertrag zurückzutreten in den folgenden Fällen:
 - a) Wenn der Bundesrat Beschluss gefasst hat, dem Parlament eine Erhöhung des Benzinolles zu beantragen.
 - b) Wenn das Parlament einen Gegenvorschlag zu unseren Strassenbauvorhaben macht, welcher diese grundlegend ändert und eine Mehrbelastung der Konsumenten zur Folge hat.
 - c) Wenn die bisherige Benzinollverteilung in dem Sinne geändert wird, dass zuerst Beträge vorweggenommen werden, bevor die Hälfte an die Kantone abgegeben wird.
2. Bevor wir unsere Beitragsleistung zusichern können, muss eine Abänderung der Finanzierung der Tankbauprogramme erfolgen. Wir müssen uns ebenfalls vorbehalten, vom Vertrag zurückzutreten, sofern die Einigung nicht in unserem Sinne zustande kommen würde.
3. Nach unserer Auffassung sollte mit der Carbura über die Verteilung der 20 Millionen des Überschusses des Carbura-Fonds nicht mehr diskutiert werden.

Britschgi fügte hinzu:

„Wir sind uns bewusst, dass unsere Rückzugsklausel scharf formuliert ist. Sie ist aber notwendig, damit wir unsere Beitragsleistung den Mitgliedern gegenüber rechtfertigen können“¹⁰⁷.

105) Das Referendum wurde tatsächlich durch diese Kreise unterstützt.

106) Protokollnotizen über die Konferenz vom 10. Juni 1955, a. a. O.

107) Ibidem, p. 7.

Die Antwort Bundesrat *Streulis* auf diesen Vorschlag war wiederum nicht endgültig. Das Departement stellte für die folgende, letzte Konferenz vor dem Abschluss des Vorverfahrens einen Entwurf zu einer Vereinbarung und Vorschläge zur Formulierung einer Rückzugsklausel in Aussicht. Bundesrat *Streuli* gab vorher zu bedenken, dass die Bedingungen der FRS, besonders diejenigen des Benzinzolles und des Strassenbaues, schwerlich mit der Neuordnung des Emser Problems verknüpft werden könnten. Die Vertreter der FRS hingegen waren nicht gewillt zurückzuweichen, vor allem mit der Begründung:

„Wenn wir diese Klauseln nicht in den Vertrag mit dem Bund aufnehmen, werden wir den Vorwurf bekommen, wir hätten Belastungen auf uns genommen, ohne etwas dafür zu erhalten. Wir müssen unseren Leuten zum mindesten sagen können, dass wir unsere Leistungen nur solange erbringen, als uns keine weiteren Lasten auferlegt werden“ ¹⁰⁸.

Der Stand der Diskussion verbesserte sich vor dem Abschluss des Vorverfahrens kaum. In der dritten und letzten Konferenz ¹⁰⁹ waren das Departement und die FRS noch nicht einig, obwohl die Verhandlungen schon erheblich ins Detail vorgestossen waren. Der Vorschlag des Departementes für eine Rückzugsklausel lag in der Formulierung vor, der entscheidende Satz über den Rückzug enthielt dort jedoch nur den Vorbehalt, dass die FRS auf ihre Zusicherung — bis zum Jahre 1960 jährlich die Leistung einer bestimmten Summe für die Erhaltung der Produktionsbereitschaft von Inlandtreibstoff zu ermöglichen — zurückkommen möchte, wenn eine der Situationen eintritt, welche die Rückzugsklausel der FRS zum Inhalt hatte.

Für *Britschgi* gab diese Formulierung zu wenig Sicherheit. Fürsprecher *Müller* (Finanzverwaltung) entgegnete der FRS, dass bei der Formulierung auf die effektive Rechtsstellung der FRS geachtet werden müsse. Die FRS war wohl *faktisch*, nicht aber *rechtlich* die zuständige Instanz, um gegenüber dem Departement solche Erklärungen abzugeben:

„Wir müssen uns mit einem Gentlemen Agreement begnügen und können nicht einen Vertrag abschliessen.“

Britschgi antwortete:

„Die Formulierung ist deshalb von Bedeutung, weil wir diese unseren Mitgliedern zeigen müssen. Diese müssen überzeugt werden, dass die FRS unter bestimmten Voraussetzungen die Zahlungen einstellen kann.“

¹⁰⁸) Ibidem, p. 8.

¹⁰⁹) Protokollnotizen über die Konferenz vom 16. Juni 1955 zwischen Vertretern der FRS und der Finanzverwaltung (HOVAG, Ems: VI, A, 3).

Müller wiederum:

„Andererseits müssen wir den gleichen Brief dem Bundesrat vorlegen. Der Bundesrat kann seine Bewegungsfreiheit nicht zum voraus von der Zustimmung einzelner Verbände abhängig machen.“¹¹⁰

Und Britschgi:

„Wir müssen doch eine Sicherheit dafür haben, dass der Bundesrat bei Einstellung unserer Zahlungen die Gebühren nicht auf gesetzlichem Weg erhebt“¹¹⁰.

Die Diskussion über diesen Punkt wurde nicht abgeschlossen. Die FRS schien nicht zu Konzessionen bereit zu sein.

Schliesslich sollte die Form der verlangten Rückzugsklausel und des vom Departement zugestandenen „Gentlemen Argreement“ diejenige eines abgesprochenen Briefwechsels zwischen der FRS und der Finanzverwaltung annehmen. Direktor Iklé erklärte dazu¹¹¹:

„Nach meiner Ansicht sollte im Briefwechsel zwischen der FRS und der Finanzverwaltung nur das enthalten sein, was Sie (*Britschgi*) brauchen, um gegen aussen aufzutreten. Hingegen wären die Verteilung der 20 Millionen der Inlandtreibstoffrechnung (Carbura-Fonds) und die damit zusammenhängenden Fragen in einem Protokoll zwischen der FRS, der Carbura, dem Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung und der Finanzverwaltung zu regeln ... Der Briefwechsel zwischen der FRS und der Finanzverwaltung wird notgedrungen an die Öffentlichkeit gelangen. Darum wollen wir darin nicht mehr aufnehmen, als unbedingt nötig ist.“

Auf diesem Stand wurden die Verhandlungen abgebrochen¹¹². Über die Rolle der FRS wurde schliesslich in der Botschaft folgender Text aufgenommen¹¹³:

„Die Höhe der Bundesleistung an die Holzverzuckerungs-AG ist“ (neben den Übernahme-preisen) von „dem Beitrag des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes (FRS)“ abhängig. „Die Bundesbehörden haben mit den zuständigen Verbraucherorganisationen Verhandlungen über die Fortführung dieser Beitragsleistung aufgenommen. Diese sind noch nicht abgeschlossen, doch darf nach dem heutigen Stand der Verhandlungen angenommen werden, dass sie zu einem für beide Teile annehmbaren Resultat führen.“

110) Ibidem, p. 5.

111) Ibidem, p. 7.

112) Über weitere Vorgänge, sofern welche stattgefunden haben, sind keine Dokumente mehr archiviert.

113) Botschaft Ems (1955), p. 265 f.

6. Die Vorlage des Bundesrates vom 15. Juli 1955

Die Verhandlungsgrundlage des Departementes, die am Ende der ersten Phase formuliert war, wurde ohne namhafte Einschlüsse in der zweiten Phase durchgehalten. Der vorgesehene Rahmen für die Vorlage und die Bedingungen Bundesrat Streuli sind von den unmittelbar Beteiligten im wesentlichen, wenn auch zum Teil mit Vorbehalten, angenommen worden¹¹⁴. Das Departement konnte am 6. Juli 1955 einen in den wesentlichen Zügen der Parlamentsrede Bundesrat Streuli vom 19. Juni 1954 entsprechenden Antrag an den Gesamtbundesrat stellen. Dieser Antrag wurde in der Bundesratssitzung vom 15. Juli 1955 nach Berücksichtigung der Mitberichte des Justiz- und Polizeidepartementes, des Militärdepartementes und des Volkswirtschaftsdepartementes zur Vorlage des Gesamtbundesrates — zur Botschaft und Vorlage des Bundesrates an die Bundesversammlung „über die Gewährung einer Hilfe an die Holzverzuckerungs-AG“ — erhoben und der parlamentarischen Behandlung übergeben.

Von einem *inhaltlichen* Erfolg des Departementes kann nur teilweise gesprochen werden. Im Verlaufe und besonders am Ende der Verhandlungen der zweiten Phase wurde der eigentliche Inhalt des Emser Problems, insbesondere dessen Finanzierung¹¹⁵, in die Sphäre der vorgesehenen Verhandlungen *nach* der Sanktion des Bundesbeschlusses abgedrängt. In Fragen der regionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik, in den Fragen der Zweckmässigkeit der Holzchemie überhaupt und über das Problem der Integration des Werkes in die Privatwirtschaft bestand überdies keineswegs abschliessende Klarheit. Verbindliche Aussagen waren — sofern sie überhaupt gemacht wurden — von überwiegend subjektivem Gehalt. Je mehr die faktische Entscheidung in die Zeit nach der Sanktion des Bundesbeschlusses verschoben wurde, desto mehr büsste auch der Inhalt der Vorlage faktisch an Bedeutung ein. Ein Hinweis Direktor Iklés mag dies verdeutlichen:

„Der Wortlaut des Bundesbeschlusses ist nunmehr festzulegen. Der Bundesbeschluss wird vermutlich nur einige Hauptpunkte regeln. Im übrigen ist der Bundesrat zu ermächtigen, einen Vertrag mit der HOVAG abzuschliessen, dessen Inhalt in der Botschaft weitgehend geschildert wird . . .“¹¹⁶.

Zur Entwicklung der *formellen* Seite kann festgestellt werden, dass Bundesrat Streuli die im Juni 1954 angekündigte Unterstellung der Neuordnung unter einen referendumpflichtigen Bundesbeschluss zunächst „psychologisch“ und

¹¹⁴) Kompromissformel für das HOVAG-Problem, Direktor Iklés, 16. Juni 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 4).

¹¹⁵) Vgl. Abschnitt 5 in diesem Kapitel.

¹¹⁶) „Notiz an den Rechtsdienst. Eilt!“ a. a. O., Direktor Iklés, 6. Mai 1955.

„politisch“ gerechtfertigt wissen wollte. Auch andere Motive, wie etwa die Idee einer Rückkehr zur direkten Demokratie nach dem Vollmachtenregime des Zweiten Weltkrieges, oder der auch in der Presse lautgewordene, wenig definierte Wunsch nach einer „sauberen Lösung“ mögen mitgespielt haben. Nachdem im Frühjahr 1955 noch die Entwicklung des neuen Sicherstellungsgesetzes abgewartet wurde, sind schliesslich die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung (Art. 31bis Abs. 3 und Art. 32) zur Rechtsgrundlage genommen worden, die der Vorort — offensichtlich aus anderen Gründen — schon im Frühjahr 1955 verlangt hatte. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement schloss sich im Mitbericht zur Vorlage des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes dieser Meinung an:

Die kriegswirtschaftliche Bedeutung der Emser Werke sei wohl eine willkommene Erscheinung, da jedoch eine kriegswirtschaftliche Notwendigkeit zur Erhaltung der Anlage nicht bestünde, sei der Erlass auf Art. 31bis, Abs. 3, der Bundesverfassung und nicht auf das Sicherstellungsgesetz (aus Zeitgründen noch auf dasjenige von 1938) zu stützen ¹¹⁷.

Die letzten Vorbereitungen des Departementes zur Vorlage, Ende Juni 1955, brachten keine wichtigen Änderungen mehr. Ein Vernehmlassungsverfahren bei den Spitzenverbänden, wie es die Bundesverfassung ermöglicht, fand nicht mehr statt, weil die Stellungnahme der beteiligten Spitzenverbände seit der ersten Phase des Vorverfahrens geäussert und bekannt war ¹¹⁸. Besondere Rücksicht wurde lediglich noch auf den Kanton Wallis und die Lonza AG genommen, die ihre Bedenken gegen den potentiellen Konkurrenten in Ems noch im letzten Augenblick, allerdings ohne sichtbaren Erfolg, in einer besonderen Vernehmlassung anmelden durften ¹¹⁹. Ferner wurden vorgeschlagene Änderungen von Fürsprecher *Müller* von der Finanzverwaltung und aus Vernehmlassungen der Kontrollkommissionmitglieder Fürsprecher *Luterbacher* und Professor *Merz* berücksichtigt ¹²⁰. Schliesslich brachte von den Mitberichten der einzelnen Departemente, die hauptsächlich formelle oder materielle Detailbemerkungen aufführten, lediglich derjenige des Departementes des Innern einen

¹¹⁷) Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Mitbericht zur Gewährung einer Hilfe an die HOVAG, Ems, 11. Juli 1955, p. 1 (HOVAG, Ems: VI, A, 5).

¹¹⁸) Vgl. Kapitel I, Abschnitt 2 und Kapitel II, Abschnitt 1.

¹¹⁹) Der Präsident des Staatsrates (= Regierungsrat) des Kantons Wallis an Herrn Bundesrat Dr. Hans *Streuli*, Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes, vom 11. Juli 1955 (AV).

¹²⁰) Vorschläge zur Änderung des Bundesbeschlusses über die Gewährung einer Hilfe an die Holzverzuckerungs-AG von Herrn Fürsprecher *Müller* (Chef des Rechtsdienstes der Eidg. Finanzverwaltung), sowie aus Vernehmlassungen der Herren Professor *Merz* und Fürsprecher *Luterbacher* (HOVAG-Kontrollkommission), 5. Juli 1955 (HOVAG, Ems: VI, A, 4). Vgl. das Netzbild zur Vorlage und zum Bundesbeschluss in der Umschlagklappe am Schluss.

prinzipiellen Einwand gegen die Vorlage im Sinne der Organisationen der Landwirtschaft und der Arbeitnehmer vor, der jedoch nicht berücksichtigt wurde¹²¹.

Wir haben die aus den Departementsakten hervorgehende Entwicklung des Vorverfahrens in einem Netzbild nach den Hauptgegenständen geordnet¹²². Dabei kann auf der linken Hälfte des Bildes verglichen werden, was sich aus der Darstellung des Vorverfahrens im Text der Vorlage niedergeschlagen hat. Zur Erweiterung des Bildes sind auf der rechten Hälfte die Eingaben der Interessenten an die parlamentarischen Kommissionen und die entsprechenden Artikel des Bundesbeschlusses dargestellt (siehe in der Umschlagklappe am Schluss).

121) Das Departement des Innern unter Bundesrat *Etter* forderte, ähnlich dem Brief an Bundesrat *Streuli* vom 19. Januar 1955, in seinem Mitbericht (ohne Datum) eine Neuordnung mit Bundeshilfe von 10 Jahren, eine „positivere Beurteilung“ der Zukunft der Holzchemie und eine angemessene Berücksichtigung der forstwirtschaftlichen Bedeutung der Emser Werke (HOVAG, Ems: VI, A, 5).

122) Die Quellen dieses Netzbildes bestehen aus den archivierten Entwurfsarbeiten des Departementes, den Eingaben der Interessenten an die parlamentarischen Kommissionen sowie den gedruckten Ausgaben der Vorlage (15. Juli 1955) und des Bundesbeschlusses (30. September 1955) (HOVAG, Ems: VI, A, 4 und 7).

ZWEITER TEIL

Kommentar

I. Kriterien der Interpretation

1. Grundsätzliche Fragestellung

Vorbemerkung

Das Ziel dieser Abhandlung besteht darin, einen Ausschnitt aus dem schweizerischen Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene zu beschreiben und zu beurteilen. Bestünde das Ziel nur in der *Beschreibung*, so wäre die Aufgabe mit der Niederschrift des ersten Teiles abgeschlossen. Um eine Erhebung aber zu *beurteilen*, benötigt man Kriterien, an denen die Ergebnisse gemessen werden können. Aus der Fülle von Ansätzen zu einer politischen Theorie der Ökonomik können wir indessen nur einen kleinen Teil zur Interpretation heranziehen. Umso wichtiger scheint es uns deshalb, die normative Grundlage und das analytische Instrument vorzuführen (Kapitel I), mit welchem das dargestellte Beispiel ausgewertet wird (Kapitel II). Es erscheint uns überdies zumindest fair, die Kriterien niederzuschreiben, die wir verwenden ¹.

Zur Fragestellung

Auf die Frage: Verhalten sich die Menschen rational oder nicht? erhalten wir weder in der ökonomischen noch in der politischen Theorie eine Antwort. Die Frage ist falsch gestellt. Genausowenig erhalten wir eine Antwort auf die Frage: Kann der Staat ökonomische Probleme erfolgreich lösen oder nicht? In der ökonomischen Theorie wird zwar oft angenommen, Entscheidungen würden von rationalen Individuen getroffen. Wir wissen, dass diese Annahme für Verhaltensvoraussagen sinnvoll sein kann, wir wissen aber auch,

1) Für einen verwandten Zusammenhang schreibt *Samuelson*: „It is only fair to point out, that the theorems enunciated under the heading of welfare economics are not meaningful propositions or hypotheses in the technical sense. For they represent the deductive implications of assumptions which are not themselves meaningful refutable hypotheses about reality.“ Paul A. *Samuelson*: *Foundations of Economic Analysis* (1947). New York (Atheneum) 1965, p. 220 f.

dass die Menschen rational *und* irrational, dass der Staat bei der Lösung ökonomischer Probleme erfolgreich sein *und* scheitern kann.

Wir können aber fragen: Worin bestehen die Voraussetzungen für rationales soziales Handeln? Oder umgekehrt: Worin bestehen in der Wirklichkeit die Hindernisse, die der Verwirklichung oder der Maximierung des Zieles ‚rationales soziales Handeln‘ entgegenstehen? In diesen Fragen ist eine erste normative Entscheidung impliziert: Rationalität wird jedem anderen Handlungsprinzip vorgezogen. Doch dies allein genügt nicht. Die von jedem weiteren ethischen Problem isolierte Frage nach den Voraussetzungen rationalen sozialen Handelns könnte im Aufbau einer allgemeinen Technik der Ökonomik gipfeln, die in den Dienst einer jeden beliebigen Wertvorstellung treten könnte². Kritisch gegenüber *Pareto* zeigt *Erwin von Beckerath*, dass bei der Vernachlässigung der Ethik Rationalität für den Ökonomen und Soziologen keine andere Bedeutung haben kann, als „zweckadäquate Mittel für die ‚Wunschbilder‘ derjenigen Schichten bereitzustellen, die sich in einem soziologisch deutbaren Wechsel im Genusse der Herrschaft ablösen“³. Auf der anderen Seite bildet jedoch die Verbindung der wissenschaftlichen Analyse mit ethischen Werturteilen ein schwer lösbares Problem: Das Denken in Wünschen ist ein mächtiges Abschreckungsmittel für jede Analyse und Deskription, und ethische Werturteile können nicht in derselben Weise abgeleitet werden, in welcher aus wissenschaftlichen Hypothesen gefolgert wird⁴. Daraus kann aber nicht endgültig geschlossen werden, dass in der wissenschaftlichen Analyse ethische Werturteile überhaupt keinen Platz einnehmen können⁵. Überdies ist es wahrscheinlich unmöglich, ein System darzustellen, ohne dass ethische Werturteile sich einschleichen⁶.

Für die Beurteilung eines sozialen Experimentes müssen Kriterien herangezogen werden. Die Kriterien müssen so formuliert werden, dass ihre Anwendung zur Aussage führt, ob die in der Ethik wurzelnden Ziele der Politik

2) „Without welfare economics, however, economic theory would be a collection of techniques and the economist would be little more than a technician, a politicians handyman, who has to wait for the latter to state his aims . . .“ *Tibor Scitovsky: The State of Welfare Economics* (1951). In: *ders.: Papers on Welfare and Growth*. Stanford (Stanford University Press) 1964, p. 174.

3) *Erwin von Beckerath: Politik und Wirtschaft: Ist rationale Wirtschaftspolitik möglich?* In: *Lynkeus. Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik*. Tübingen (J. C. B. Mohr) 1962, p. 307.

4) *Samuelson: Foundations of Economic Analysis*, a. a. O., p. 220.

5) *Ibidem*: „It is a legitimate exercise of economic analysis to examine the consequences of various value judgements, whether or not they are shared by the theorist, just as the study of comparative ethics itself is a science like any other branch of anthropology.“

6) *Joan Robinson: Economic Philosophy* (1962). Deutsch: *Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft. Eine Auseinandersetzung mit ihren Grundgedanken und Ideologien*. München (C. H. Beck) 1965, p. 23, vgl. auch p. 63.

mehr oder weniger erreicht wurden oder nicht⁷. Die Wissenschaft braucht dabei *keine Vorschriften* zu machen; sie *informiert* nur über „relevante Wirkungsmöglichkeiten“ und ermöglicht dadurch die Kontrolle des tatsächlichen Geschehens⁸.

Soll rationales soziales Handeln zur Grundlage der Politik gemacht werden, dann muss über eine Anzahl von Zielen und Mitteln entschieden werden, welche die letzten Werte reflektieren, und die nicht ohne weiteres aus der Wissenschaft ableitbar sind. Unter rationalem Handeln verstehen wir dann Handeln, das vernünftig darauf ausgerichtet ist, diese bewussten Ziele zu erreichen oder zu maximieren⁹. Unter der Voraussetzung solcher Ziele jedoch ist die Analyse der Voraussetzungen rationalen sozialen Handelns eine Frage der Wissenschaft und nicht der Moral.

Letzte Werte

Zahllos sind die Werte, die das Verhalten der Menschen bestimmen. *Lasswell* nennt als primäre Werte in abendländischen Kulturen Ziele wie: Befriedigung biologischer Bedürfnisse, Liebe, Macht und Kontrolle, Wissen, Destruktion, ästhetische Befriedigung und noch viele andere¹⁰. Im Rahmen des vorliegenden Problemkreises ist es ausgeschlossen, auf primäre Ziele dieser Art zurückzugehen. Indessen stimmen in der Gegenwart einige Autoren mit der Ansicht überein, dass eine überblickbare Zahl von Werten im politökonomischen Bereich relevant ist — Werte wie Freiheit, Sicherheit, Rationalität, Gerechtigkeit, Wohlstand, Fortschritt, Demokratie¹¹. Begriffe wie diese sind

7) Hans *Albert*: Wertfreiheit als methodisches Prinzip. In: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Herausgegeben von Erwin von *Beckerrath* und Herbert *Giersch*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, neue Folge, Band 29. Berlin (Duncker & Humblot) 1963, p. 51. Vgl. vor allem auch Kenneth J. *Arrow*: Social Choice and Individual Values (1951). 2. Auflage, New York (J. Wiley & Sons) 1963, p. 4 f.: „... the economist should investigate those mechanisms for social choice which satisfy the value judgements and should check their consequences...“.

8) Hans *Albert*: Wertfreiheit als methodisches Prinzip, a. a. O., p. 51.

9) Anthony *Downs*: An Economic Theory of Democracy. New York (Harpers & Brothers) 1957, p. 20: „By rational action, we mean action which is efficiently designed to achieve the consciously selected political or economic goals of the actor.“

10) Harold D. *Lasswell*: The Analysis of Political Behaviour. An Empirical Approach. London (Kegan, Trench, Trubner) 1947, pp. 180, 36, 13 ff., et passim.

11) Vgl. die Tabelle in Abschnitt 3 dieses Kapitels. *Beckerrath* schreibt zu dieser Frage: „Trotz aller Differenzierung im einzelnen gibt es ein einheitliches europäisches Kulturbewusstsein, welches durch die Anerkennung gemeinsamer Werte konstituiert wird.“ Politik und Wirtschaft, a. a. O., p. 307. Ähnlich nehmen *Dahl* und *Lindblom* von ihrer Liste der Werte an: „(these) are values that most American and western European readers would also put on their own list.“ Vgl. Robert A. *Dahl* und Charles E. *Lindblom*: Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes (1953). New York (Harper & Row) 1963, p. 25.

zwar kontrovers, umstritten, überzogen mit einem Schleier traditionaler und emotionaler Assoziationen. Andere könnten hinzugefügt werden, doch genügen diese, um eine Idee von der Tragweite des Problems zu geben. Wollte eine gegebene Gesellschaft *eines* dieser Ziele maximieren, so könnte dies wahrscheinlich nur auf Kosten von einigen anderen Zielen geschehen. Überdies muss gefragt werden, wie denn ein optimaler Ausgleich der Spannungen unter konkurrierenden Zielen herbeigeführt werden kann, wenn die Ziele schwer fassbar und qualitativer Natur sind¹². Nichtdestoweniger bestimmen aber diese Werte sowohl das Mass, in welchem sich die Menschen in einer gegebenen Gesellschaft primären Zielen nähern können, als auch die Prinzipien, nach welchen im Konfliktfall entschieden werden kann. Sie haben dabei instrumentale Bedeutung für eine Reihe von anderen, beispielsweise wirtschaftspolitischen Zielen, die aus ihnen abgeleitet werden.

Um den Gefahren für die Analyse und Deskription zu entgehen, die hinter der Vieldeutigkeit und dem normativen Charakter dieser Ziele lauern, trennt man die *Ziele* von den *Mitteln*, indem man die Ziele als politisch gegeben, und die Auffindung der optimalen Mittel und Mittelkombinationen als Aufgabe der wissenschaftlichen Analyse annimmt¹³. Die Sprache in der Ziel-Mittel-Diskussion ist jedoch oft verwirrend und nicht eindeutig: Ziele können durch die Mittel, das heisst durch die Prozesse, die zu ihrer Verwirklichung oder Maximierung führen, modifiziert werden. Ziele entpuppen sich oft ihrerseits als Mittel zur Erreichung dahinterliegender Ziele. Überdies kann ein Ziel in *einer* Ziel-Mittel-Kette Mittel, in einer *anderen* Ziel-Mittel-Kette Ziel sein¹⁴. Zum Beispiel können politische Gleichheit, Mehrheitsregel, verschiedene Formen der Opposition, Polyarchie etc. Mittel zur Verwirklichung oder Maximierung des Zieles Demokratie sein. Demokratie kann aber auch als Mittel zur Verwirklichung oder Maximierung einer bestimmten Freiheitsvorstellung aufgefasst werden: Bestehen Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt des Begriffes Freiheit, so ist Demokratie eine Methode, diesen Konflikt auszu-

12) „How then can one prescribe an optimum balance among competing goals, . . . when one man's optimum may be another man's prison?“ Robert A. Dahl: Reflections on Opposition in Western Democracies. In: *Government and Opposition Quarterly*, Vol. I (1965), No. 1, p. 8.

13) Vgl. z. B. Oskar Morgenstern: Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik. Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 63. Köln/Opladen (Westdeutscher Verlag) 1957, p. 7 und Karl Schiller: Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik. Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Institutes 1. Tübingen (J. C. B. Mohr) 1958, p. 6.

14) Vgl. Schiller: Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, a. a. O., p. 6 f., Dahl und Lindblom: Politics, Economics and Welfare, a. a. O., p. 25 ff., Downs: An Economic Theory of Democracy, a. a. O., p. 5 (Anm. 2). Für eine weitere Diskussion dieser Frage siehe William J. Baumol: Welfare Economics and the Theory of State (1952). 2. Auflage, London (Bell) 1965, p. 161 (Anm. 1).

tragen. Da Demokratie hier ein Mittel, dort aber ein Ziel ist, so wäre es dem Theoretiker dort nicht, hier aber wohl erlaubt zu überlegen, ob Demokratie durch andere Instrumente ersetzt werden könnte. Der Ansatz der Ziel-Mittel-Trennung muss jedoch Berechtigung haben, wenn nicht jedes Verhalten systemlos und ohne Bezugspunkt sein soll: Ein Staat, eine Gruppe oder ein Individuum kann nur a) jederzeit Ziele als gegeben vornehmen oder b) sich zu planlosen Handlungen bzw. zu völliger Inaktivität verurteilen. Zweifellos müssen die gegebenen bzw. die vorgenommenen Ziele stets einer Revision unterzogen werden; würde jedoch mehr als nur dies eingeräumt, so wäre jede Aktivität einer hoffnungslosen Konfusion überantwortet ¹⁵.

Abgrenzungen

Wir schränken den Fragenkomplex nach zwei Seiten ein:

1. Wir bieten kein logisch geschlossenes Modell aus allen erwähnten (und vielleicht zusätzlichen) Schlüsselwerten, mit welchem der dargestellte Ausschnitt aus der politischen Wirklichkeit überprüft werden könnte. Wir beschränken uns in arbiträrer Weise auf einige Fragen im Zusammenhang von *Rationalität* und *Demokratie*. Andere Ziele und Teilziele jedoch, die mit den vornehmlich behandelten oft zusammenfallen oder in Konflikt stehen, sind in die Abhandlung einbezogen. Wir können auch nicht näher auf die vor allem von *Arrow* neuerdings diskutierte, zentrale Frage der normativen Ökonomik eingehen, wie kollektive Ziele von individuellen Werten abgeleitet werden können ¹⁶.
2. Wir beschränken uns auf Fragen, die mit dem instrumentalten Charakter der Ziele zusammenhängen. Wir wollen für die letzte Richtigkeit der Ziele, von denen wir ausgehen, weder Anerkennung fordern, noch wollen wir sie demonstrieren. Wir wollen bloss über relevante Zusammenhänge informieren und dadurch zur Kontrolle des Geschehenen beitragen. Es wird uns dabei möglich sein, auf einige Gefahren hinzuweisen, die den Zielen *Rationalität* und *Demokratie* im vorparlamentarischen Bereich der Gesetzgebung lauern.

2. Das Problem der Kontrolle von Macht und Einfluss in der Demokratie

Rationalität und Demokratie

Unter rationalem Handeln verstehen wir Handeln, das vernünftig darauf ausgerichtet ist, bewusste Ziele zu erreichen oder zu maximieren. Vernünftig konzipiert, um Ziele zu erreichen oder zu maximieren, ist politisches Handeln

¹⁵) *Baumol*: *Welfare Economics and the Theory of State*, a. a. O., p. 161 (Anm. 1).

¹⁶) *Arrow*: *Social Choice and Individual Values*, a. a. O., siehe im neuen Anhang (1963).

in dem Mass, als es *leistungsfähig* ist, das heisst, in dem Mass, als der ‚Zielgewinn‘ die ‚Zielkosten‘ übersteigt¹⁷. Besteht ein Ziel darin, die persönliche Freiheit, die Freiheit anderer, oder beides zu maximieren, so müssen als Mittel dafür logischerweise die rationaleren (und leistungsfähigeren) den weniger rationalen (und weniger leistungsfähigen) vorgezogen werden.

Aus dem definitorischen Zusammenhang von Rationalität und Leistungsfähigkeit folgt, dass der Begriff der Rationalität nie auf die Ziele, sondern nur auf die Mittel des Handelnden angewendet werden kann¹⁸. Diese fundamentale Annahme wird missachtet, wenn der Begriff der Leistungsfähigkeit (*efficiency*), wie in der Umgangssprache, nicht als Kriterium für alle denkbaren, sondern nur für die in realen oder in monetären Grössen messbaren Ziele gelten soll. Die Beschränkung des Begriffes der Leistungsfähigkeit und damit der Rationalität auf eine Auswahl von Zielen, die vom Populärbegriff *efficiency* erfasst werden, ist durch die Logik nicht gerechtfertigt¹⁹. Eine Gesellschaft, die einen hohen Wert auf Müssiggang (und demzufolge auf ein relativ kleines Sozialprodukt) legt, ist nicht *a priori* weniger rational oder weniger leistungsfähig als eine Gesellschaft mit einem hohen Grad an abendländischem Arbeitsethos (und demzufolge relativ grossem Sozialprodukt). Genausowenig bedeutet das Erfordernis rationalen sozialen Handelns Verzicht auf die Intuition und auf ein reiches Gefühlsleben. Soll jedoch die Freiheit oder sollen konkretere, wirtschaftspolitische Ziele maximiert oder verwirklicht werden, so müssen Hindernisse auf dem Weg zu diesen Zielen entfernt, Widersprüche und Konflikte innerhalb eines gegebenen Bündels von Zielen abgeklärt, oder die Ziele angesichts der Hindernisse bzw. Konflikte modifiziert werden²⁰. Wenn in der normativen Ökonomik auch keineswegs abschliessende Übereinstimmung und Klarheit über den Begriff der Rationalität und über die Mittel zu deren Verwirklichung oder Maximierung in der Praxis herrscht²¹, so ist nichtsdestoweniger in jeder differenzierten Gesellschaft ein hoher Grad an politischer Rationalität, an rationaler Konzeption, Kalkulation und Kontrolle erforderlich, wenn die politischen Fragen erfolgreich gelöst werden sollen.

17) Dahl und Lindblom: *Politics, Economics and Welfare*, a. a. O., p. 39.

18) Unter der erwähnten Annahme, dass der Handelnde die Ziele von den Mitteln trennen kann. Vgl. Downs: *An Economic Theory of Democracy*, a. a. O., p. 5.

19) Ibidem: Introduction.

20) Dahl und Lindblom: *Politics, Economics and Welfare*, a. a. O., p. 38 ff.

21) Arrow hat in seiner Kritik an den *welfare economics* (*social welfare function*) gezeigt, dass rationales soziales Handeln manchmal unmöglich ist: Wenn die Präferenzen der Individuen genügend breit gestreut sind, so kann (abgesehen von anderen Einwänden, die hier nicht behandelt werden) keine genügende generelle Wohlfahrtsfunktion konstruiert werden, es sei denn, ein Teil der Gesellschaft diktiert diese dem anderen (*Social Choice and Individual Values*, a. a. O., p. 46 ff. et passim). Downs hat an seiner Modell-Demokratie zu zeigen versucht, dass Arrows Kritik nicht immer relevant ist (*An Economic Theory of Democracy*, a. a. O., p. 18 f.). Überdies ist mit der anfangs dieses Abschnittes

Politische Rationalität funktioniert nicht *eo ipso* demokratisch. Solange die Unsicherheit in der Gesellschaft über Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft relativ gering und die politische Ordnung relativ stabil ist, kann rationales soziales Handeln auch unter tyrannischen Bedingungen möglich sein²². Demokratie selbst ist ein Ziel, das mit dem Prinzip rationalen sozialen Handelns geeignet verbunden werden muss.

Nach der klassischen Vorstellung ist „die demokratische Methode ... jene institutionelle Ordnung zur Erzielung politischer Entscheide, die das Gemeinwohl dadurch verwirklicht, dass sie das Volk selbst die Streitfragen entscheiden lässt, und zwar durch die Wahl von Personen, die zusammenzutreten haben, um seinen Willen auszuführen“²³. Die klassische Interpretation der demokratischen Methode setzt in erster Linie voraus, dass es tatsächlich ein Gemeinwohl gibt, das sich aus dem metaphysischen Hintergrund der *volonté générale* ableiten lässt²⁴. Die klassische Vorstellung impliziert zusätzlich vollkommene Transparenz des politischen Prozesses und vollkommene Rationalität der Bürger; sie funktioniert also nur unter der Voraussetzung, dass die Beteiligten am transzendenten νοῦς und λόγος teilhaben. Das utilitarische Modell *Bentham's* (1748—1832), in welchem sich ein harmonisches Gemeinwohl oder die Maximierung des sozialen Glückes durch die Maximierung des individuellen Glückes herbeiführen lässt, funktioniert unter diesen ganz speziellen Bedingungen — nämlich, wenn die faktischen individuellen Interessen tatsächlich auch ‚wirkliche Interessen‘ sind, und nicht bloss Ergebnisse unvollkommener Information und Rationalität. Hätte jedermann ein vollständiges Wissen um seine ‚wirklichen‘ Interessen (falls es diese Konstruktion überhaupt gibt), und wollte jeder diese realisiert wissen, so könnten keine Konflikte entstehen²⁵.

formulierten Definition keineswegs völlig abgeklärt, was unter Rationalität letztlich zu verstehen ist. Ein Beispiel: Ein Individuum entscheidet sich zwischen den Alternativen A und B für A. Nachher stellt dasselbe Individuum fest, es hätte doch lieber B. Handelt dieses Individuum irrational? Oder kann man sagen, es handelt rational, aber es hat seinen Geschmack geändert? Die zweite Möglichkeit käme auf den Satz hinaus: Man ist rational, wenn man sich verhält. Dazu: Gérard Gäfgen: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidungen. Untersuchungen zur Logik und ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns. Tübingen (J. C. B. Mohr) 1963, p. 29: „So lassen sich z. B. widersprüchliche Handlungen stets dadurch erklären, dass im Zeitablauf plötzlich Veränderungen im Wertsystem des Handelnden stattgefunden haben. Obschon sich die Entscheidungstheorie der ‚Rationalisierung‘ von Handlungen bedient, so kann sie diese Methode nicht so weit vorantreiben, dass jede denkbare Entscheidung als rational erschiene. Denn eine Theorie, die keine Möglichkeit des Verhaltens ausschliesst, ist nur ein Begriffssystem, mit dessen Hilfe man sich über menschliches Verhalten unterhalten kann; sie macht aber keine Aussagen darüber, welches Verhalten in einer bestimmten Situation zu erwarten ist, ja sie gibt nicht einmal an, welches Verhalten man einem Akteur empfehlen könnte.“

22) Downs: *An Economic Theory of Democracy*, a. a. O., p. 11.

23) Joseph A. Schumpeter: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 2. Auflage, Bern (Francke) 1950, p. 397.

24) Über den Begriff *Gemeinwohl* vgl. den folgenden Abschnitt 3.

Vielleicht wird mit Recht angenommen, dass diese Voraussetzungen in einer bürgerlichen Öffentlichkeit des 18. Jahrhunderts genügend angenähert gewesen waren. Es wird jedoch bezweifelt, dass dies in der Gegenwart der Fall ist²⁶. Und selbst wenn die klassische Theorie der Demokratie in einer Gesellschaft der Gegenwart unter den obenstehenden Bedingungen als nahe an der Wirklichkeit aufgefasst werden könnte, blieben dabei wichtige Aspekte des politischen Entscheidungsprozesses unerklärt. Überdies können wir auf der Suche nach Voraussetzungen rationalen sozialen Handelns nicht von einer Fragestellung ausgehen, die vollkommene Rationalität impliziert.

Eine besondere Leistung der *Federalist Papers* (1787—1788), insbesondere von *Madison*, liegt im Ansatz zur Überwindung des deistischen Harmoniegläubens und in der Anerkennung des Konfliktes als Wesenselement des sozialen Lebens²⁷. Die Tatsache, dass in einer Gesellschaft unterschiedliche Wertvorstellungen, Ideologien, gegensätzliche Interessen bestehen, manifestiert sich in der Existenz von Parteien. Parteien *widerspiegeln* aber nicht nur soziale Konflikte, sondern sie bieten auch die Form für eine wirksame Politisierung: Die Existenz von Parteien bedeutet die Anerkennung des Rechtes zur Eröffnung von sozialen Konflikten; der Konflikt ist nicht ein Betriebsunfall auf dem Weg zur vollkommenen Harmonie, sondern er ist institutionell anerkannt; *Demokratie ist institutionalisierter Konflikt*. Versuche, mit der Metaphysik der Harmonie konfliktlose Gesellschaften zu denken oder zu errichten, beruhen auf der Ablehnung differierender Wertvorstellungen, auf der Verabsolutierung bestimmter Ziele und auf der Annahme oder der Heranbildung eines konformen, vom System total erfassten Menschentyps. Konsequenterweise müssen dabei politische Gruppierungen jeder Art als überflüssig und geächtet angesehen werden²⁸. Aus den Gedanken *Madisons* fließt aber die Einsicht, dass Parteien das Produkt und der Preis der Freiheit sind. Es kann vernünftigerweise nicht darum gehen, Parteien zu unterdrücken oder zu verbieten, man muss sie viel-

25) Vgl. Paul *Streeten*: Zur neueren Entwicklung der Wohlfahrtsökonomie. Im Anhang zu: Gunnar *Myrdal*: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinfbildung. Hannover (Verlag Zeitgeschehen) 1963, p. 201, Anm. 1: „*Bentham* muss diese Annahme machen, um das öffentliche Interesse definieren zu können, das der Reformator oder der Gesetzgeber zu fördern hat. Andernfalls wäre es nicht wünschenswert, die Summe des Glückes zu maximieren.“ Vgl. auch *Schumpeter*: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a. a. O., p. 400 f.

26) Jürgen *Habermas*: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied (Luchterhand) 1962, p. 158 ff., ebenso *Schumpeter*: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a. a. O., p. 400 f.

27) Alexander *Hamilton*, James *Madison*, John *Jay*: The *Federalist Papers* (1787 bis 1788). Clinton *Rossiter* (Hrsg.). New York (New American Library) 1961. Dazu besonders *Madison*, Nr. 10, p. 77 ff.; Nr. 51, p. 320 ff.

28) Vgl. Hans *Apel*: Political Ideology and the Process of Change. In: *Kylos*, Vol. XVI (1963), p. 459, ebenso Herbert *Giersch*: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen. Wiesbaden (Gabler) 1960, p. 59 ff.

mehr kontrollieren: Unter den Bedingungen der Freiheitsrechte muss der Parteigeist akzeptiert werden, müssen Parteien und organisierte Interessen einen Platz in der politischen Willensbildung finden können. Die Konkurrenz zwischen Parteigeist und Gemeinwohl ist eine Belastung, die eine nicht-tyrannische Republik aushalten muss. Sie muss sich so entwickeln, dass anmassende Mehrheiten nicht in die Naturrechte von Minderheiten eindringen, anmassende Minderheiten aber auch nicht die Mehrheit ausbeuten können. Eine *Harmonie* der Wertvorstellungen und Interessen wird sich nie ohne Zwang bilden lassen, solange die menschliche Vernunft auf der Suche nach der *guten* Gesellschaft unzulänglich bleibt, solange den Bürgern die Freiheit gewährt ist, Eigentum zu erwerben, und solange das Privateigentum in der Gesellschaft ungleich verteilt ist²⁹. Demokratie bedeutet Vertrauen zum Volk, nicht etwa, dass es schon weise, unfehlbar und vernünftig wäre, sondern dass es die Vernunft durch Selbsterziehung findet, mit Hilfe seiner Denker, Forscher, Schriftsteller, Politiker, im Erfahren der Tatsachen und Gründe.

Konflikt und *Kontrolle* sind die Ansatzpunkte der modernen Demokratieforschung:

1. Weil verschiedene Individuen und Gruppen in den Anstrengungen, ihre Ziele zu erreichen, oft untereinander in *Konflikt* geraten, bedarf es einer Methode, diese Konflikte zu institutionalisieren. Demokratie ist eine solche Methode. Demokratie ist ein Ziel, und nicht ein erreichter Tatbestand. Nach der Definition von *Dahl* und *Lindblom* ist das demokratische Ziel zweifach³⁰:

Es besteht a) in einer Bedingung, die erfüllt werden muss, und b) in einem Prinzip, das die Erfüllung dieser Bedingung leitet. Die Bedingung ist *politische Gleichheit*; das heisst, die Kontrolle über staatliche Entscheidungen muss so verteilt sein, dass die Präferenzen keines Individuums schwerer ins Gewicht fallen als diejenigen irgendeines anderen Individuums. Das Prinzip ist die *Mehrheitsregel*; das heisst, staatliche Entscheidungen müssen durch die Sanktion der grösseren Zahl von Individuen kontrolliert werden³¹.

29) The Federalist Papers, Nr. 10 (*Madison*), a. a. O., p. 78.

30) Politics, Economics and Welfare, a. a. O., p. 41 f.

31) Dieses Argument impliziert die These, dass die Meinung einer Mehrheit des Volkes, sofern diese eruierbar ist, die tatsächlichen Präferenzen der Gesellschaft wirklich zum Ausdruck bringt (vgl. *Scitovsky*: The State of Welfare Economics, a. a. O., p. 189). Überdies ist die von *Arrow* aufgestellte These, dass Entscheidungen solcher Mehrheiten inkonsistent sein können, bis heute unwiderlegt (Social Choice and Individual Values, a. a. O., vgl. auch *Jacques Stobler*: Wirtschaftswachstum und Wohlfahrtsstaat. In: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Vol. XXIV (1964), p. 360 f.). Die Annäherung an einen Tatbestand, den die Definition umschreibt, ist in der Praxis von einer Reihe von Kriterien abhängig, die in der Literatur endlos diskutiert werden, zum Beispiel vom politischen Bewusstsein, von den Normen und Gewohnheiten der Bürger und der politischen Führer; von einem bestimmten Mass an sozialer Indoktrinierung; von einem überwiegenden Kon-

2. Ungehindert durch aussenstehende *Kontrolle* könnte ein bestimmtes Individuum oder eine bestimmte Gruppe von Individuen über alle anderen Tyrannis ausüben. Aussenstehende Kontrolle besteht darin, dass dieses bestimmte Individuum oder diese bestimmte Gruppe von Individuen von einer anderen Seite eine Sanktion, Belohnung oder Bestrafung erfährt oder zumindest erwarten muss. Die Akkumulation der Macht in den Händen weniger oder eines Einzelnen impliziert eine Minimierung oder eine Eliminierung der aussenstehenden Kontrolle und dadurch Tyrannis³². Politische Gleichheit bedeutet, dass allen die gleiche Chance offensteht, an der aussenstehenden Kontrolle teilzuhaben. Das Erfordernis der Gleichheit der Kontrolle über die staatlichen Entscheidungen impliziert allerdings nicht das Erfordernis des Gleichheitsprinzips für sämtliche Organisationen der Gesellschaft. Industrieunternehmen, militärische Organisationen, Verwaltungsabteilungen weisen denn auch dieses Merkmal nicht auf. Zur Verwirklichung oder zur Maximierung von Zielen müssen spezialisierte, hierarchisch gegliederte Organisationen zur Verfügung stehen³³. Solange aber die Bedingung der politischen Gleichheit ange nähert ist, können die Bürger immer entscheiden, in welchen Organisationen sie ein hierarchisches Entscheidungssystem dulden wollen, um Ziele anzustreben, die durch eine Organisation mit der Gleichheitsbedingung nicht erreicht werden können³⁴. Es ist sinnvoll, Gleichheit der Kontrolle gegenüber den Entscheidungen des *Staates* zu fordern, weil der Staat in der Regel über ein genügendes Monopol verfügt, andere Organisationen in der Gesellschaft zu bestimmten Regeln der Diskussion und zu Entscheidungen zu zwingen³⁵.

sens über die Methoden des politischen Wettbewerbes; von einem hohen Grad an politischer Aktivität; von einer prinzipiellen Grenze für politische Führerschaft, die in der Unfähigkeit besteht, Wahlen zu gewinnen; von begrenzter Ungleichheit in der Gesellschaft an Einkommen, Vermögen und Bildung; etc. (Vgl. *Dahl und Lindblom: Politics, Economics and Welfare*, a. a. O., p. 287 ff.: Characteristics and Conditions of Polyarchy.) Es ist nicht möglich, diese und viele andere meist kontroverse Fragen auf einmal zu behandeln. Wir beschränken uns infolgedessen auf Fragen, die für den im ersten Teil behandelten Ausschnitt aus dem politischen Prozess von signifikanter Bedeutung sind.

32) Robert A. Dahl: A Preface to Democratic Theory (1956). Chicago/London (University of Chicago Press) 1964, p. 6 ff.

33) „Thus, paradoxical as it sometimes seems to the doctrinaire democrat, hierarchial organizations are also necessary for freedom.“ *Dahl und Lindblom: Politics, Economics and Welfare*, a. a. O., p. 42.

34) Ibidem.

35) Es ist möglich, das Prinzip der Mehrheitsregel logisch aus dem Erfordernis der politischen Gleichheit abzuleiten. (Ibidem: p. 43 ff.; ebenso *Dahl: A Preface . . .*, a. a. O., p. 34 ff.: Populistic Democracy.) Wird aber dabei „most preferred“ gleichbedeutend mit „preferred by the most“, so wird eine wichtige Frage übergangen: Was geschieht, wenn die Minderheit ihre Alternative viel leidenschaftlicher wünscht, als die Mehrheit das Gegenteil? (Vgl. *Dahl: A Preface . . .*, a. a. O., p. 90.) Dieses *Intensitätsproblem* liegt auch dem Ansatz von *Madison* zugrunde, wenn dieser fordert, der Staat soll so konstruiert werden, dass anmassende Majoritäten nicht in die Naturrechte von Minderheiten eindringen können (siehe oben). Umgekehrt zeigt *Downs*, dass es sich gut auszahlen kann, wenn

*Bemerkungen zum Erfordernis der Gleichheit der Kontrolle:
Unsicherheit und Information*

Michels hat am Beispiel von Arbeitsparteien schon vor dem ersten Weltkrieg gezeigt, dass im Gruppenleben aus verschiedenen Gründen eine unausweichliche Tendenz zur Ungleichheit der Kontrolle führt. Er nannte diese Tendenz das eherne Gesetz der Oligarchie³⁶. *Die Lösung des demokratischen Problems liegt in der Beschränkung der oligarchischen Tendenzen.* Wären entsprechende Daten verfügbar, so könnte die Annäherung an das demokratische Ziel am Grad der Kontrolle gemessen werden, der die oligarchischen Tendenzen im politischen Entscheidungsprozess in Schranken hält. Verschiedene soziale Prozesse wie Wahlen oder Sachabstimmungen bieten Ansatzpunkte zu einer direkten und indirekten Kontrolle der politischen Führer und Spitzenbeamten — unter der Bedingung aber, dass a) die politischen Führer ihre Entscheidungsbefugnis im Konkurrenzkampf um die Unterstützung der Bürger erlangen, und b) die Bürger die Gelegenheit haben, ihre Unterstützung ohne Risiko auf die Rivalen zu wechseln³⁷. Ohne Zweifel bergen politische Parteien und politisch wirksame organisierte Interessen das eherne Gesetz der Oligarchie. Zwei oder mehr Parteien, die im *Schumpeterschen* Sinn untereinander in Konkurrenz um die Macht stehen, bieten jedoch, obwohl sie durch den persönlichen Wunsch der Führer nach Macht, Prestige und Einkommen motiviert sind, eine Chance zur aussenstehenden Kontrolle und können das eherne Gesetz der Oligarchie relativieren.

Der Konkurrenzkampf um die Stimmen der Bürger und die Überwachung der Spielregeln durch die Gemeinschaft ist jedoch nur ein Ansatz. Der Ausbau der Kontrolle und damit die Annäherung an das demokratische Ziel muss bei der Untersuchung subtiler Ungleichheiten einsetzen, die dem Wesen des Politischen inhärent sind. Ein Aspekt davon liegt im Phänomen der Verlagerung von politischen Entscheidungen aus dem Einflussbereich des Parlamentes in Bereiche, die der Öffentlichkeit schwer zugänglich sind, und in der damit verbundenen Modifikation der Verteilung der Information in der Gesellschaft³⁸: Ein im

Politiker, die „im Geschäft“ bleiben wollen, die Interessen einer oder mehrerer Minderheiten in vielen, sogar manchmal in allen Zielen unterstützen, vorausgesetzt, dass diese Minderheiten ihren Zielen intensiver ergeben sind, als diejenigen, welche die Mehrheit konstituieren, und vorausgesetzt, dass diese Minoritäten mit irgendeinem Ziel sich bis zu einem gewissen Grad mit Minoritäten überschneiden, die andere Ziele haben. An *Economic Theory of Democracy*, a. a. O. Vgl. auch *Baumol: Welfare Economics and the Theory of State*, a. a. O., p. 39 f.

36) Robert *Michels*: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens (1911). Nach der 2. Auflage (1925), Stuttgart (Kröner) 1957, p. 342 ff.

37) *Dahl* und *Lindblom*: *Politics, Economics and Welfare*, a. a. O., p. 283, und *Schumpeter*: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, a. a. O., p. 427 f.

politischen Prozess Entscheidender ist stets mit der Unsicherheit über den Verlauf der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft konfrontiert. Unsicherheit ist ein Korrelat zur Unzulänglichkeit der menschlichen Vernunft und Grundlage für das Bestehen differierender Wertvorstellungen. Alle politischen Entscheidungsträger stehen vor dem Unsicherheitsproblem: Bürger, Parteien, organisierte Interessen und der Staat. Unsicherheit variiert an Intensität, an Relevanz und in den Möglichkeiten der Verminderung oder der Beseitigung. Ein grosser Teil der Unsicherheit kann durch Information vermindert werden. Die Beschaffung von Information ist allerdings mit Kosten verbunden³⁹.

Zur Verminderung der Unsicherheit versieht jede Gesellschaft ihre Mitglieder mit Information, deren Kosten zunächst nicht ins Gewicht fallen. Nicht alle Mitglieder der Gesellschaft erhalten jedoch dieselbe Menge an dieser relativ kostenfreien Information. Überdies ist die relativ kostenfreie Information als Voraussetzung rationalen Handelns meistens ungenügend. Für Bürger, die sich rational verhalten wollen, ist es infolgedessen wesentlich, zusätzliche Information zu beschaffen. Bis zu einem gewissen Grad können die Kosten für zusätzliche Information reduziert werden, wenn a) relativ kostenfreie Information vermehrt benützt werden kann oder b) die Beschaffung von Information an Dritte delegiert wird. In einer arbeitsteiligen Gesellschaft ist die letztere Möglichkeit besonders entwickelt. Wollte der Benützer aber das Mass an Rationalität dieser Information testen, so müsste er Auswahl- und Interpretationsprinzipien sowie die Konsistenz derselben kennen. Geht das Informationsbedürfnis weiter, so steigen die Kosten und mehren sich die Hindernisse⁴⁰. Selbst wenn es zwar gelingen könnte, alle Bürger mit derselben Menge an informativen Daten zu versorgen, so wäre dies nicht für alle von demselben Nutzen. Aber auch die Chancen zur Verbesserung des Informationsniveaus sind beschränkt, solange die Ressourcen der Beschaffung ungleich verteilt sind. Umgekehrt erhöht ein geringes Informationsniveau die Chancen zur

38) Der Niedergang der Parlamente ist ein verbreiteter Diskussionsgegenstand. *Dahl* nennt zwei Gründe dafür, dass viele wichtige Entscheidungen nicht im Parlament getroffen werden (Reflexions on Opposition, a. a. O., p. 16 ff.): 1. Die Zunahme der Macht plebiszitärer Exekutiven, die durch das Gewinnen nationaler Wahlen zu erheblichen politischen Ressourcen gelangen können, und 2. die Zunahme der Bedeutung des Verhandlungssystems auf nationaler Ebene (*national bargaining*) zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und anderen organisierten Interessen, über welches das Parlament und zuweilen auch die Exekutive wenig Kontrolle ausüben. Aus dem Gegenstand der Darstellung (erster Teil) gilt unser Interesse dem zweiten Punkt. Vgl. dazu auch Gunnar *Myrdal*: *Beyond the Welfare State* (1958). Deutsch: *Jenseits des Wohlfahrtsstaates. Wirtschaftsplanung in den Wohlfahrtsstaaten und ihre internationalen Folgen*. Stuttgart (Fischer) 1961, p. 34 ff.

39) *Downs*: *An Economic Theory of Democracy*, a. a. O., p. 77 ff. und p. 207 ff.

40) *Downs* (ibidem) hat gezeigt, dass es sich für die meisten Stimmbürger nicht auszahlt, informiert zu sein, da die Kosten der Information den Einfluss übersteigen, den ein einzelner in einer grossen Anzahl von Stimmbürgern ausüben kann. Vgl. dazu auch *Baumol*: *Welfare Economics and the Theory of State*, a. a. O., p. 39 f.

Überredung, die Einsatzmöglichkeiten der Scheinlogik, die Wettbewerbsmöglichkeiten der politischen Führer um Macht und Einfluss.

Auf der anderen Seite ist der Staat, der die Produktion von kollektiven Gütern (zum Beispiel der Organisation der Rechtspflege, des Verkehrs-, des Gesundheits-, des Bildungswesens, oder von Preisfixierungen, Steuersenkungen etc.)⁴¹ angestrebt, unsicher darüber, was das Volk will. Infolgedessen ist er auf Vermittler angewiesen, die ihm Informationen darüber verschaffen. Organisierte Interessen in Parteien, Gewerkschaften, Berufsverbänden, Kartellen, einzelnen Konzernen etc., spezialisierte Bureaux und Einzelpersonen, aber auch der dezentralisierte Verwaltungsapparat sind Beispiele solcher Vermittler. Die Vermittler haben umgekehrt die Aufgabe, für schon vollzogene Handlungen des Staates im nachhinein die Legitimation in der öffentlichen Meinung zu produzieren. Unter den Vermittlern, die ihrerseits die Produktion von kollektiven Gütern anstreben, sind dabei besonders die grossen Organisationen darauf angewiesen, ihre Mitglieder an das Interesse der Organisation zu binden, das heisst sie zur Aufgabe oder zur Modifikation ihrer individuellen Ziele zu zwingen⁴². Der Preis für die Vermittlerdienste gegenüber dem Staat, der in einem für den durchschnittlich informierten Bürger nicht transparenten Bereich ausgehandelt wird (*national bargaining*), ist Einfluss auf die Formulierung der Politik, also auch auf das Programm der zu produzierenden kollektiven Güter.

Einer der wichtigen Gründe für die Zunahme der Zahl und des Umfangs pluralistischer Verhandlungen ist das durch technologische und organisatorische Entwicklung bedingte allmähliche Verschwinden des atomistischen Wettbewerbes auf allen Märkten⁴³. Markt und Marktpreis sind längst nicht mehr naturgegebene, objektive Normen, seit die gewählten und angestellten Funktionäre der organisierten Interessen über Preise, Einkommen, Eigentumsformen, Profite, Geschäftstypen etc. in verschiedenartigen Kollektivverhandlungen innerhalb der „Infrastruktur kollektiver Organisationen“⁴⁴ Verträge mit Rechtskraft für alle ihre Mitglieder abschliessen. Mit der Zunahme der Bedeutung des Verhandlungssystems hat sich überdies die Art und Weise geändert, wie die Beteiligten einander gegenüber treten, und wie sie sich Nicht-Organisierten offenbaren. Innerhalb führender Gruppen ist derselbe Kampf um Spitzenpositionen eröffnet, der alle bürokratisch organisierten Gebilde

41) Der angedeutete Begriff des Kollektivgutes ist genau umschrieben bei Mancur Olson jr.: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge (Harvard University Press) 1965, p. 14 ff.

42) Ibidem, p. 43 ff. Vgl. auch Baumol: *Welfare Economics and the Theory of State*, a. a. O., p. 41 f.

43) Myrdal: *Beyond the Welfare State*, a. a. O., p. 33 ff.; John K. Galbraith: *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power*. Boston (Riverside) 1952, p. 115 ff.

44) Myrdal: *Beyond the Welfare State*, a. a. O., p. 36 ff.

beherrscht. Die Konkurrenz einzelner Gruppen untereinander hat viel Ähnlichkeit mit der Strategie der administrierten Preise⁴⁵: Viele Gruppen haben sich in Stellungen manövriert, von denen aus sie auf alle Angriffe sofort reagieren, ihr Veto einlegen können. Jede Gruppe ist fähig, aggressiv zu handeln, jede Handlung ist aber dadurch begrenzt, dass der Aktionsbereich streng aufgeteilt und abgesprochen ist, und dass in den abgesprochenen Sektoren genau festgelegte Verhaltensnormen gelten.

Aus dieser Entwicklung folgt die Frage, wieweit und in welchem Ausmass der einzelne Bürger bereit ist, von seinem Recht Gebrauch zu machen, an der Führung seiner Interessenorganisationen teilzunehmen⁴⁶. Fehlt eine allgemeine Teilnahme, so haben die oligarchischen Tendenzen kein hemmendes Gegengewicht, und die organisierten Interessen werden zu einem grossen Komplex von Oligarchien, in denen eine Funktions- und Angestelltenelite ohne Kontrolle und ausserhalb der politischen Institutionen Politik macht. Die Bürger können sich aber auch mit organisierten Interessen identifizieren, die institutionell anders aufgebaut sind und andere Ziele verfolgen, als dies der Staat im nationalen Raum mit dem demokratischen Ziel zu tun beabsichtigt. Eine grosse Zahl politischer Entscheidungen von grosser Tragweite können im Vorstand nicht-demokratisch organisierter Gruppen getroffen werden. Derartige Entscheidungen können andere Individuen treffen, die sich ausserhalb der Gruppe befinden und die entweder ihrerseits in einer Gruppe organisiert, oder die unorganisiert sind und von keiner mächtigen Gruppe Gebrauch machen können. Notwendigerweise muss der Staat sich einrichten, um über diese Variante des politischen Prozesses Kontrolle zu behalten, muss an diesem Handlungsstil teilhaben, wenn er vermeiden will, dass die Ziele untergehen: Die Entwicklung zu immer umfassenderen Eingriffen organisierter Interessen in die politökonomischen Märkte zwingt aber den Staat nicht nur zu Interventionen in bestimmten Situationen oder lediglich zum Ausbau einer Schiedsrichterfunktion, sondern impliziert den Zwang zur Koordination, zur *Planung einer rationalen Politik*.

Das Verhandlungssystem organisierter Interessen mit der Exekutive, mit der zentralen Verwaltung im besonderen, bietet Ansatzpunkte zur Modifikation der in den allgemeinen Wahlen und Sachabstimmungen ausgedrückten Präferenzen. Gerade darin liegen die Vorteile und zugleich die Gefahren

45) Edwin G. Nourse: Collective Bargaining and the Common Interest. In: *American Economic Review*, Vol. XXXIII (1943), p. 1 ff. (p. 5): „Collective bargaining is obviously a development within the general field badly described as imperfect competition, better described as monopolistic competition, and still better as administered prices.“ Vgl. ferner David Riesman, Reuel Denny, Nathan Glazer: *The Lonely Crowd* (1951). Deutsch: Die einsame Masse. Eine Untersuchung der Wandlungen des amerikanischen Charakters. Hamburg (Rowohlt) 1958, p. 227 ff. und Galbraith: *American Capitalism*, a. a. O., p. 115 ff.

46) Myrdal: *Beyond the Welfare State*, a. a. O., p. 38 ff.

des organisierten Pluralismus. Auf der einen Seite kann im Verhandlungssystem die politische Opposition vielfältig zum Ausdruck kommen. Das Verhandlungssystem schafft Möglichkeiten wirksamer Kritik und wirksamer Vertretung von Standpunkten von Minderheiten. Oft trägt auch das Angebot an spezieller Information einer Gruppe zur Lösung einer speziellen politischen Frage bei. Auf der anderen Seite darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Überwachung der Verhandlungen mächtiger Gruppen untereinander und gegenüber dem Staat, sowie eine Kontrolle der im Bereich der *politique fermée* erzielten Lösungen ebenso wichtig ist, wie die Kontrolle und Publizität der parlamentarischen Arbeit⁴⁷. Aus dieser Sicht schafft das Verhandlungssystem gegenüber dem demokratischen Ziel zwei Problemkreise, die heute ungelöst sind⁴⁸: 1. Die Ressourcen für Verhandlungsoperationen, über welche die Gruppen verfügen, sind ungleich verteilt. Einige Gruppen haben wenig mehr Ressourcen als den Stimmzettel. Einige haben nicht einmal das Stimmrecht. 2. In dem Ausmass, in welchem das Parlament aus dem Prozess der politischen Entscheidung ausgeschlossen ist, und die allgemeinen Wahlen infolgedessen nur eine beschränkte Kontrolle über die politischen Führer und Führungshelfen bilden, *fehlt* eine politische Institution, in welcher die Verhandlungsoperationen von der Mehrheitsregel, von öffentlicher Opposition und Sanktion beeinflusst werden können. Der Erfolg oder Misserfolg einer Gruppe wird von anderen Faktoren bestimmt, beispielsweise a) von den Möglichkeiten der Verwaltung, den Verhandlungsprozess zu organisieren, b) von der Qualität der Organisation der Gruppe im allgemeinen, c) vom Angebot an Information und von den Möglichkeiten der Beeinflussung der öffentlichen Meinung im besonderen, und auch d) von den Sympathien der Gruppe in der Verwaltung, das heisst vom informellen Beziehungssystem der Verwaltung mit dem privaten Bereich. Dazu ist gezeigt worden, dass kleine Gruppen, besonders wenn sie aus einer kleinen Zahl von Unternehmungen oligopolistischer Industriezweige zusammengesetzt sind, stets viel erfolgreicher und konsistenter handeln als grosse, heterogene Organisationen wie Gewerkschaften oder gewerbliche Spitzenverbände⁴⁹.

Es ist heute nicht klar, wie organisierter Pluralismus mit einem politischen System in Übereinstimmung gebracht werden soll, in welchem politische Gleichheit und Mehrheitsregel als Prinzipien der Legitimität gelten⁵⁰. Unsicherheit zwingt den Staat zur Formulierung einer Politik, in der die Präferenzen einiger Bürger schwerer ins Gewicht fallen als diejenigen anderer Bürger. Unsicherheit, Arbeitsteilung und pluralistische Verhandlungstechnik bergen, entgegen

47) Ibidem, p. 36.

48) *Dahl*: Reflexions on Opposition, a. a. O., p. 18.

49) *Olson*: The Logic of Collective Action, a. a. O., p. 33 ff.

50) *Dahl*: Reflexions on Opposition, a. a. O., p. 18 f.

dem Ziel der politischen Gleichheit, das durch die Einführung des allgemeinen Stimmrechtes angestrebt werden soll, eine Tendenz zur ungleichen Verteilung der Macht und Kontrolle. Solange Ungleichheiten in der Verteilung der Information in der Gesellschaft nicht beseitigt oder reduziert werden können, und solange der Erfolg im pluralistischen Verhandlungsprozess vornehmlich eine Funktion der eingesetzten Ressourcen und des Mangels an öffentlicher Kontrolle ist, besteht das Risiko, dass der Weg zur politischen Gleichheit und damit zur Demokratie versperrt bleibt.

3. Zur Konzeption rationaler Politik

Gemeinwohl und Zielpluralismus

Die Idee des Gemeinwohles ist in der politischen Theorie weit verbreitet. Sie kann auf die Adaption der *Rousseauschen* Vorstellung vom guten Menschen zurückgeführt werden, der im Willen der Gemeinschaft vollkommen aufgeht. Die Vorstellung ist auch in der praktischen Politik nicht minder verbreitet. *Laski* sprach beispielsweise vom Gemeinwohl, wenn der Charakter der Persönlichkeiten so geordnet ist, dass diese nach Zielen streben, die auch die grössere Gemeinschaft bereichern⁵¹. Ähnliche Versuche, das Gemeinwohl festzuhalten, können auf einer langen Liste aufgeführt werden⁵². Derartige Annäherungen an das Problem sind jedoch ungenau.

Zunächst ist es sehr unbestimmt, wenn als Norm oder Ziel der Politik ein übervereinfachter Begriff angegeben wird wie *Gemeinwohl* oder *maximum welfare for the community*. Es wäre schon sehr schwierig, zu präzisieren, wessen Gemeinwohl zu maximieren oder zu verwirklichen sei: Das Gemeinwohl des Bürgertums?, oder der Arbeiter?, des Nationalstaates?, einer Staatengruppe?⁵³. Wäre überdies das Gemeinwohl hinreichend bestimmbar, so müsste die keineswegs selbstverständliche Frage abgeklärt werden, ob das Gemeinwohl überhaupt realisiert werden soll. Ein bestimmbares Gemeinwohl implizierte auch

51) Harold J. *Laski*: A Grammar of Politics (1925). 2. Auflage, London (Allen & Unwin) 1930, p. 25: „Social good is thus such an ordering of our personality that we are driven to search for things it is worth to obtain that, thereby, we may enrich the great fellowship we serve.“

52) Einige Beispiele gibt H. R. G. *Greaves*: The Foundations of Political Theory (1958). Deutsch: Grundlagen der politischen Theorie. Neuwied (Luchterhand) 1960, p. 137 ff.

53) *Myrdal*: Beyond the Welfare State, a. a. O., pp. X ff., 123 ff., zeigt, dass die Beschränkung auf den Nationalstaat problematisch werden könnte. Ebenso Edgar *Salin*: Politische Ökonomie — heute. In: *Lyneus*. Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik. Tübingen (J. C. B. Mohr) 1963, p. 213 ff. (p. 225).

nicht, ob zum Beispiel die kapitalistische oder die sozialistische Methode als Mittel zu dessen Maximierung oder Verwirklichung vorzuziehen wäre ⁵⁴. Ferner ist die Beschränkung der Optik arbiträr, wenn eine Formulierung des Gemeinwohles einzig in einem wirtschaftspolitischen Konzept gesucht wird. Aus letzten Werten abgeleitete Ziele wie Verminderung der Aggression oder der Jugendkriminalität liegen jenseits der Wirtschaftspolitik. *Joan Robinson* hat die verhängnisvolle Entwicklung beschrieben, welche die mit dem nationalen Prinzip verbundene, letztlich methodisch begründete Verselbständigung des Prinzips der Autonomie der Wirtschaft zum Dienst an der Aggression geführt hat ⁵⁵.

Die Einwände führen indessen nicht um das Dilemma herum, dass die Formulierung einer hinreichend präzisen, allgemeinen oder auch nur ökonomischen Wohlfahrtsfunktion zwar auf unüberwindliche Schwierigkeiten stösst ⁵⁶, dass die praktische Politik jedoch, trotz aller Unklarheit, stets implizit oder explizit mit irgendetwas wie „Gemeinwohl“ konfrontiert ist. Häufig kann die Beobachtung gemacht werden, dass politische Vermittler wie Parteichefs und Funktionäre organisierter Interessen die Befriedigung ihrer Forderungen *eo ipso* als förderlich für das Gemeinwohl ansehen. Man kann den Vermittlern dabei kaum zumuten, bei der Verfolgung ihrer partikularen Interessen ein Gemeinwohl zu berücksichtigen, wenn es nicht möglich ist, Kriterien für die Unterscheidung von Gemeinwohl und partikularen Interessen und für die Beurteilung des Verhältnisses zwischen den beiden mit notwendiger Exaktheit anzugeben ⁵⁷.

Das Problem, präzisere Normen für die Politik aufzustellen, ist komplex und kontrovers. Es ist deshalb notwendig, das *catch all*-Konzept „Gemeinwohl“ zu zerlegen und den heterogenen Inhalt so zu ordnen, dass daraus ein operationelles Bündel von Zielen, ein politisches bzw. wirtschaftspolitisches Konzept abgeleitet werden kann. *Je klarer die als Gemeinwohl zu geltenden Ziele der Politik formuliert und bewusst gemacht werden, desto grösser ist die Chance für die Bürger, a) die zur Maximierung oder Verwirklichung der Ziele eingesetzten oder vorgeschlagenen Mittel und b) die Korrektur der Ziele zu kontrollieren.*

54) *Schumpeter*: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a. a. O., p. 397 ff.

55) *Joan Robinson*: Economic Philosophy, a. a. O., p. 153 f.

56) Auch wenn man sich allein auf den wirtschaftlichen Bereich konzentriert und das Gemeinwohl so zu bestimmen sucht, dass es für eine Theorie der Wirtschaftspolitik operationelle Bedeutung gewinnt, sind die Schwierigkeiten keineswegs überwunden. Mitunter wird der Zustand, der einem sozialökonomischen Optimum entspräche, als utopisch bezeichnet, da er von einer Reihe von Bedingungen abhängt, die in der Praxis nicht realisierbar sind. Vgl. *Giersch*: Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., pp. 98, 106 ff., 125 ff.

57) Vgl. *Theodor Pütz*: Das Gemeinwohl als Begriff der theoretischen Wirtschaftspolitik. In: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Vol. XXVI (1966), p. 260 ff. (Heft 1—3: Festschrift für *Albert Mahr*).

Ziele der Politik)*

1. *Giersch*

Freiheit. Frieden. Gerechtigkeit. Sicherheit. Wohlstand

2. *Dahl und Lindblom*

Freedom. Rationality. Democracy. Subjective Equality. Security. Progress.
Appropriate Inclusion

3. *Tinbergen*

Maintenance of international peace

Maximum real expenditure per capita with „full“ employment and monetary equilibrium

Improvement of real income or expenditure over social groups and countries

Emancipation of certain underprivileged groups

As much personal freedom as compatible with the other aims

4. *Boulding*

Economic Progress. Economic Stabilization. Economic Justice. Economic Freedom

5. *Schiller*

Maximales Realeinkommen

Hoher Beschäftigungsgrad

Gerechte Verteilung des Einkommens

Monetäres Gleichgewicht

Funktionierender Preismechanismus mit freier Konsumwahl

Freie Gewerkschaftstätigkeit

6. *Jochimsen*

Wachstum des Sozialproduktes

Beschäftigung der Produktionsfaktoren

Verteilung von Einkommen und Vermögen

Kontrolle der Gruppeninteressen

Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur

Beziehung zu anderen Wirtschaften

*) Zeilen 1, 2, 4, 5 vgl. Terence W. Hutchison: Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung. In: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, a. a. O., p. 3 ff.

1. *Giersch*: Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., p. 59 ff.

2. *Dahl und Lindblom*: Politics, Economics and Welfare, a. a. O., p. 25 ff.

3. Jan *Tinbergen*: Economic Policy: Principles and Design. Amsterdam (North Holland) 1956, p. 11 ff.

4. Kenneth E. *Boulding*: Principles of Economic Policy (1958). London (Staples Press) 1963, pp. 19, 21 ff.

5. *Schiller*: Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, a. a. O., p. 21.

6. Reimut *Jochimsen*: Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics In: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, a. a. O., p. 129 ff.

Die nebenstehende Tabelle enthält einige Vorschläge: Die Zielbündel von *Giersch*, *Dahl* und *Lindblom* (1,2) enthalten grosse Aggregate, letzte Werte, die über die Wirtschaftspolitik im engeren Sinn hinausgehen, das heisst die auch die Vermittlung von kollektiven Gütern wie Organisation der Rechtspflege, des Verkehrs, des Gesundheits-, des Bildungswesens etc. enthalten können. Die übrigen Vorschläge, insbesondere diejenigen von *Schiller* und *Jochimsen* (5,6) sind als Ansatzpunkte rationaler Wirtschaftspolitik gedacht.

Nochmals: Das Problem der Unsicherheit

Ein operationelles, rationales politisches Konzept würde präzise Kriterien bieten, auf Grund welcher ein Urteil darüber möglich wäre, wie weit das Verhalten der organisierten Interessen und des Staates mit den bewussten Zielen der Gesellschaft überwiegend übereinstimmt oder in Widerspruch steht.

Eine erste Schwierigkeit liegt darin, dass auf der einen Seite eine Koalitionsregierung, die von Parteien mit mehr oder weniger divergierenden politischen Ideen gebildet wurde, möglicherweise nicht daran interessiert ist, die Ziele klar bewusst zu machen, weil sie *mehr* auf partikulare Interessen Rücksicht nehmen muss, als die Regierungspartei im Zweiparteiensystem⁵⁸. Erklärte der Beobachter eine politische Entscheidung der Koalitionsregierung als Ansatz zur Verwirklichung bestimmter Ziele, so würde er im Laufe der kommenden Entscheidungen wahrscheinlich bald erkennen müssen, dass die angenommenen Ziele wieder umstritten sind. Überdies ist bewiesen worden, dass der Wähler im Koalitionssystem (unter der Voraussetzung politischer Rationalität) das *raisonnement* bei einem bestimmten Punkte abbrechen muss, weil er a) nicht die Politik einer Partei, sondern die Koalition unterstützt, welche die Partei eingehen wird, und b) die Koalitionsabsichten der Partei, die der Wähler unterstützen will, wiederum von den Wahlentscheidungen der übrigen Bürger abhängen⁵⁹. Im Zweiparteiensystem ist auf der anderen Seite die Chance zwar grösser, dass im Kampf um die Macht die Ziele klar bewusst gemacht werden. Die Existenz von zwei unterscheidbaren, divergierenden Meinungsgruppen fördert die Rationalität in der politischen Diskussion und Entscheidung, weil die Führer der Opposition aus den Erfahrungen der vergangenen Legislaturperiode ermutigt werden können, demagogische Appelle für nicht-realisierbare Pläne und Lösungen zu vermeiden⁶⁰. Für eine Regierungspartei, die an der Macht bleiben will, ist es zum Vorteil der gesellschaftlichen Ziele überdies

58) *Ceteris paribus*. Vgl. *Giersch*: Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., p. 244 ff.

59) *Downs*: An Economic Theory of Democracy, a. a. O., p. 142 ff.: „... so a problem of conjectural variation arises to which no solution has been found.“

60) *Dahl*: Reflexions on Opposition, a. a. O., p. 15.

zweckmässig, die wirtschaftspolitischen Entscheidungen konzeptkonform zu treffen ⁶¹. Das Zweiparteiensystem ist in der idealen Form jedoch selten, weil es ein Zusammenwirken verschiedener aussergewöhnlicher Umstände voraussetzt, das nicht einmal in England immer gegeben war ⁶². Neben anderen besteht *eine* Voraussetzung darin, dass bei *allen* politischen Fragen, über welche divergierende Ansichten bestehen, und bei denen einige Bürger staatliches Handeln wünschen, die öffentliche Meinung sich in bloss zwei grosse Lager teilt. Die Grösse dieser Lager und der Inhalt der Meinungen dürfen, obwohl über längere Perioden stabil, nicht starr fixiert sein, sondern müssen im Zeitablauf variieren können ⁶³. Mitunter verunmöglichen auch die im System inhärenten Gefahren die Entwicklung zur idealen Form: Ist eine Gesellschaft in zwei stark antagonistische Lager geteilt, so können zentrifugale Kräfte im System die Sprengkraft der Konflikte erhöhen, oder: die politischen Meinungen können sich in mehr als zwei Lager aufspalten, wobei a) mehr als zwei Parteien auftreten, oder b) zwei Parteien ungenügend integriert sein können, oder: Ansatzpunkte der Irrationalität und der Demagogie können dadurch entstehen, dass Regierung und Opposition aus verschiedenen Gründen sich im Amte nicht abwechseln ⁶⁴.

Die Möglichkeit der Umstrittenheit oder der Unbestimmtheit der gesellschaftlichen Ziele ist nicht die einzige Quelle der Unsicherheit auf der Suche nach präziseren Normen der Politik. Besteht Einverständnis darüber, dass ein bestimmtes Bündel von Zielen maximiert oder verwirklicht werden sollte, so ist dies noch kein Grund zur Annahme, dass, falls die Ziele widersprüchlichen Inhalt haben, auch Einverständnis über die Kriterien besteht, wie weit *ein* Ziel geopfert werden soll, damit ein *anderes* besser verfolgt werden kann. Zunächst könnte man die Meinung vertreten, für das Problem einer optimalen Politik sei ein analoges Verfahren zu demjenigen der Nutzenmaximierung in der Preistheorie zu entwickeln. Es bestehen jedoch Befürchtungen, dass eine derartige Analyse zu irreführenden Vereinfachungen führt ⁶⁵. Denn: Auch die spezifisch wirtschaftspolitischen Ziele schliessen letzte Werte wie Freiheit oder Gerechtigkeit ein, die qualitativer Natur, also absolut und unteilbar sind, und die nicht in derselben Weise abgeleitet werden können, wie wissenschaftliche Hypothesen ⁶⁶. Überdies ist die Wahl zwischen politischen Konzepten mit mehr

61) *Giersch*: Allgemeine Wirtschaftspolitik, a. a. O., p. 244 ff.

62) Dazu *Karl Löwenstein*: Der britische Parlamentarismus. Entstehung und Gestalt. Hamburg (Rowohlt) 1964, p. 102 ff.

63) *Dahl*: Reflexions on Opposition, a. a. O., p. 14 f. gibt eine Liste von Voraussetzungen.

64) *Ibidem*, p. 16.

65) *Hutchison*: Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik, a. a. O., p. 7 f.

66) *Samuelson*: Foundations of Economic Analysis, a. a. O., p. 220.

Unsicherheit verbunden, als die Wahl zwischen Konsumgütern: Die Risiko-präferenz ist ebenso Bestandteil eines politischen Programmes wie die Diagnose, Prognose und Zielsetzung⁶⁷, und jedes dieser vier Elemente variiert je nach dem Autor des Programmes. Beispielsweise sind Schätzungen darüber, um wieviel eine „gerechtere“ Einkommensverteilung durch progressive Steuern (*ceteris paribus*) die Zuwachsrate des Sozialproduktes positiv oder negativ beeinflussen wird, derart unsicher und subjektiv, dass sie möglicherweise kaum mehr als die politischen Präferenzen derjenigen widerspiegeln, welche die Schätzungen unternehmen.

Ansatzpunkte, welche die Überlebenschancen eines rationalen politischen Konzeptes vermindern, aber auch vermehren können, liegen im Transformationsprozess, den das rational Notwendige von der ursprünglichen Konzeption bis zur Formulierung in Regierungsbeschlüsse durchmacht. Kontrolliert der Wirtschaftspolitiker, sagen wir der Staat, nicht alle Variablen des politischen Prozesses, sondern nehmen wir den realistischeren Fall an, in welchem einige Variablen von verschiedenen organisierten Interessen in Parteien, Gewerkschaften, Berufsverbänden, Kartellen, einzelnen Konzernen, etc. kontrolliert werden, unter denen einige, je nach der gegebenen Situation, *mit* dem Staat oder *gegen* den Staat bzw. mit- oder gegeneinander „spielen“⁶⁸, so ist die jeweilige Lösung notwendig ein Kompromiss. Es ist charakteristisch für die ökonomische Situation, dass mit den Zielen nicht minder die wirtschaftspolitischen Mittel das Kampfobjekt organisierter Interessen bilden. Die Beziehungen sind sehr komplex, und Beispiele sind infolgedessen bloss Illustrationen: Verstösst der Einsatz bestimmter Mittel, zum Beispiel einer Steuererhöhung, gegen einflussreiche Interessen, so liegt es nahe, dass die Ausgangslage, etwa eine massive Anspannung der monetären Nachfrage, in der Diskussion um die Diagnose und um die Wahl der Mittel einfach geleugnet wird⁶⁹. Andererseits widerspricht es dem wirtschaftspolitischen Ziel der Stabilität, wenn in einer Zeit „konjunktureller Hochspannung“ Steuerermässigungen durchgesetzt werden. „Die besonders im Verhältniswahlssystem immanente Gefahr, die Gesetzgebungsarbeit schon direkt nach Beginn der Legislaturperiode durch kommende Wahlen beeinflussen zu lassen, verstärkt sich zum Nachteil einer rationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik in dem Masse, wie die Parlamentswahlen tatsächlich näherrücken“⁷⁰. Es ist fraglich, ob in Situationen dieser Art ein Optimum oder der konsistente Ablauf eines politischen Konzeptes denkbar ist⁷¹. Wie eine Lösung zustande kommt, hängt mit erwähnten Merk-

67) *Hutchison*: Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik, a. a. O., p. 7 f.

68) *Morgenstern*: Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, a. a. O., p. 16 f.

69) *Beckerath*: Politik und Wirtschaft, a. a. O., p. 306.

70) *Ibidem*, p. 308.

malen des pluralistischen Verhandlungsprozesses wesentlich von der Verfassung und von den gesetzlich *nicht* geregelten Spielregeln der politischen Willensbildung ab. Beobachter des Verfassungszustandes stellen fest, dass die geltenden Verfassungen in vielen Ländern dem Phänomen der „faktischen Repräsentation organisierter Interessen“ nur teilweise oder gar nicht Rechnung tragen und Strecken des politischen Lebens im Zustand der Willkür belassen, obwohl, wie wir im vorangegangenen Abschnitt 2 gezeigt haben, die einflussreichen organisierten Interessen den Staat jenseits der geltenden politischen Institutionen für ihre partikularen Ziele zu gewinnen, und infolgedessen jenseits der demokratischen Kontrolle zu beherrschen suchen⁷².

Die Probleme, die mit der Konzeption der Politik entstehen, können in zwei verschiedene Fragen aufgelöst werden: Was *soll* getan werden? und: Was *kann* getan werden?⁷³ Wären die Antworten auf beide Fragen mit einem objektiv messbaren Grad an Wahrscheinlichkeit gegeben, so wäre die Politik eine Frage der Kalkulation und nicht eine Frage der Entscheidung. Beide Fragen können jedoch nicht mit der notwendigen Exaktheit beantwortet werden. Infolgedessen bleibt beim Entwurf, bei der Repräsentation und bei der Wahl politischer Konzepte ein mehr oder weniger breiter Raum für subjektive Urteile, für das Gefühlsmäßige, für Rätselraten und Illusionen und damit für Ansatzpunkte interessenpolitischer Scheinlogik⁷⁴. Mag in einem „konservativ-

71) *Morgenstern*: Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik, a. a. O., p. 17: „Die Theorie (der strategischen Spiele) zeigt, dass es in diesen Fällen kein ‚Optimum‘ gibt, keine ‚beste‘ Lösung, sondern es gibt unendlich viele Verteilungsschemata oder Zuordnungen für das Ergebnis (= Sozialprodukt), von denen jedoch nur einige als ‚Lösung‘ angesehen werden.“

72) Die Analyse der Verfassungsfrage, auf die wir nicht näher eingehen wollen, hat die wichtige Funktion, gegen einen verbreiteten Formalismus zu wirken, der die Mächte, welche die Regierenden bewegen, ignoriert, entweder weil die Verfassung sie ignoriert, oder aus der Sorge, das bestehende Bild der politischen Institutionen zu bewahren. Vgl. z. B. Jean *Meynaud*: Les Groupes de Pression Internationaux. Etudes de Science Politique 3. Lausanne (Meynaud) 1961, p. 404; Theodor *Eschenburg*: Herrschaft der Verbände? Stuttgart (Deutsche Verlagsanstalt) 1955, p. 66; Gerhard W. *Wittkaemper*: Die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz. Kölner Dissertation, 1963, p. 124 ff. und p. 208, ferner die Bemerkungen der Schweizer Rechtslehrer Hans *Huber*, Werner *Kaegi*, Dietrich *Schindler* bei Rodolphe *Rubattel*: Die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden. Bericht zu Handen des Bundesrates. Bern (Verlag Handelsamtsblatt) 1957, p. 17 f.

73) *Hutchison*: Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik, a. a. O., p. 3 und *Albert*: Wertfreiheit als methodisches Prinzip, a. a. O., p. 32 ff.

74) „Les sources des illusions que se font les hommes, quant aux motifs qui déterminent leurs actions, sont multiples; une des principales se trouve dans le fait qu'un très grand nombre d'actions humaines ne sont pas la conséquence du raisonnement. Ses actions sont purement instinctives, mais l'homme qui les accomplit éprouve un sentiment de plaisir à leur donner, arbitrairement du reste, des causes logiques.“ Vilfredo *Pareto*: Les Systèmes Socialistes. Paris (Giard) 1902, Vol. 1, p. 21 f.

bevormundenden Beamtenstaate“ der Transformationsprozess des rational Notwendigen relativ günstige Voraussetzungen haben ⁷⁵, in pluralistischen Demokratien sind die Chancen für beides gegeben: sowohl für den Sieg und die Institutionalisierung des inkonsistenten Kompromisses, als auch für die Entwicklung zu rationaler Diskussion und Entscheidung, letzteres jedoch nur, wenn die politischen Institutionen den Fortschritt der Rationalität nicht unterbinden, und wenn wissenschaftliche Argumente die Willensbildung der Wähler, der Verwaltung, des Parlamentes und der Kommission zu durchdringen vermögen.

II. Interpretation des Beispiels

1. Vorbemerkung

Der Auswertung seien zuerst einige Bemerkungen über die schweizerische Bundesverwaltung vorausgeschickt:

Die Ausdrücke „Bund“, „Bundesrat“, „Behörde“, „Exekutive“, die oft unterschiedlich verwendet werden, teils für die Bundesverwaltung, teils für die Person des Departementchefs oder für das Bundesratskollegium, bedürfen der Klärung. Die Exekutive wird in der Schweiz unterschieden in ¹:

- Die in Departemente unterteilte Bundesverwaltung.
- Den Departementchef, der die Verwaltungsaufgaben seines Ressorts an die Abteilungen seines Departementes delegiert.
- Das aus den Departementchefs zusammengesetzte Bundesratskollegium (Gesamtbundesrat), das die gesetzgeberischen Vorarbeiten der verschiedenen Departemente formell zu Vorlagen des Gesamtbundesrates erhebt ².

Von den drei Teilen, die nach aussen geschlossen auftreten, hat die Bundesverwaltung das grösste Gewicht. Diese Tatsache kann mit verschiedenen Argumenten begründet, bekämpft oder befürwortet werden. Wir nehmen sie für gegeben. Damit ist aber das Gewicht des Departementchefs noch nicht bestimmt: Je nach der Persönlichkeit kann ein Departementchef die Verwaltung entweder kontrollieren, oder die Verwaltung kann umgekehrt den Departementchef im Bewusstsein ihrer Unentbehrlichkeit zum blossen formalen Voll-

75) *Beckerath*: Politik und Wirtschaft, a. a. O., p. 316.

1) Kurt *Eichenberger*: Die oberste Gewalt im Bunde. Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im Schweizerischen Bundesstaat. Zürich (Polygraphischer Verlag) 1949, p. 191 ff.

2) Es kommt interessanterweise vor, dass derselbe Bundesrat als Mitglied des Gesamtbundesrates *anders* entscheidet, als er zuvor als Departementchef entschieden hat.

streckter einer autonomen Politik machen. Das variable Gewicht des Departementchefs ist *ein* Grund, weshalb hinter den Beziehungen der Exekutive zur Legislative nicht verallgemeinernd ein Machtkampf zwischen Bürokratie und Parlament gesehen werden kann, in welchem das Parlament jeweils unterliegt. Zahlreiche Beispiele zeigen jedoch, dass die Verwaltung keineswegs die Funktion eines unpolitischen Sekretariates der Legislative hat, das die von den Bürgern gewünschten Gesetze nur sachlich vorzubereiten und zu vollstrecken hätte³: Was gemeinhin unter dem Begriff „Bundesrat“ subsumiert wird, ist ein selbständiger, variabler Faktor im Gesetzgebungsprozess⁴.

Die Selbständigkeit der Verwaltung wird durch Besonderheiten des Vorverfahrens unterstrichen: Hauptmerkmal ist die in der Bundesverfassung vorgesehene Konsultation der organisierten Interessen, sei es auf schriftlichem Weg (Vernehmlassung) oder durch deren Teilnahme an paritätisch zusammengesetzten Kommissionen (Expertenkommissionen)⁵, sei es in offiziösen Demarchen, die in der Form von Konferenzen, wie sie in der Darstellung (erster Teil) häufig vorkommen oder in vielen anderen Spielarten des informellen Beziehungssystems unternommen werden können. Über den Ablauf des vorparlamentarischen Bereiches besteht kein geschriebenes Reglement. Die Behörde verfügt über eine grosse Entscheidungsfreiheit im Aufbau des Vorverfahrens; das *Procedere* der Konsultationen variiert, je nach dem Gegenstand und je nach dem Departement⁶. Die Tatsache, dass die „ausserparlamentarischen Kräfte“ im Gesetzgebungsprozess in der Vorlage integriert werden, bevor Parlament und Parteien sich dazu äussern und darauf Einfluss nehmen können, erschwert den „parlamentarischen Kräften“ erfahrungsgemäss die Opposition gegen eine bundesrätliche Vorlage: In der Regel sind die „ausser-

3) Vgl. die in der Darstellung von *Wilhelm* vertretene physiokratische Konzeption vom Staat (Erster Teil [Darstellung], Kapitel I, Abschnitt 2).

4) *Eichenberger*: Die oberste Gewalt im Bunde, z. B. p. 202, Anm. 147.

5) Die HOVAG-Kontrollkommission (vgl. erster Teil [Darstellung], Kapitel II, Überblick et passim) kann nicht als Expertenkommission im üblichen Sinn aufgefasst werden: Eine Expertenkommission umfasst normalerweise 10 bis 30 Mitglieder und ist nach einem bestimmten Schlüssel von Interessenvertretern, Experten (z. B. von Universitäten), Mitgliedern des Parlamentes und von Beamten besetzt. Die HOVAG-Kontrollkommission war hingegen schon zu Beginn ihres Wirkens als vollkommen neutrales Kontrollorgan gedacht.

6) Bestimmte Regelmässigkeiten sind jedoch herangewachsen. Die folgenden Stufen können unterschieden werden: 1. Anregung, 2. erster Departementsentwurf, 3. Konsultationen (Vernehmlassungen, Expertenkommissionen etc.), 4. Bereinigung der Entwürfe, 5. Erhebung des bereinigten Entwurfes zur Botschaft und Vorlage des Bundesrates an die Eidgenössischen Räte. Vgl. dazu: *Eichenberger*: Die oberste Gewalt im Bunde, a. a. O., p. 141 ff.; Christopher J. *Hughes*: The Parliament of Switzerland. London (Cassel) 1962, p. 101 ff.; Jean *Meynaud*: Les Organisations Professionnelles en Suisse. Lausanne (Payot) 1963, p. 208 ff. Da die vorliegende Abhandlung im wesentlichen im Herbst 1965 abgeschlossen war, werden die jüngsten Ansätze zur Reform des Vorverfahrens und der Verwaltungskontrolle nicht diskutiert.

parlamentarischen Kräfte“ sorgfältig sondiert und ausgewogen worden, und das Parlament bearbeitet die Vorlage bloss mit mehr oder minder wesentlichen Teiländerungen⁷. Man könnte hier fragen, ob die Ausarbeitung eines *einzigsten* Entwurfes, wie das im Vorverfahren üblich ist, genügt. Soll beispielsweise ein wirtschaftspolitisches Konzept als Gesetz vorbereitet werden, so sind die Fehlerquellen schon beim Entwurf sehr gross, und meistens gibt es mehrere Lösungen. Ferner birgt der Verhandlungsprozess im Vorverfahren und in den parlamentarischen Kommissionen das Risiko, dass aus einem wissenschaftlich unteilbaren Konzept wesentliche Teile weggelassen werden. Vielleicht könnten die Unsicherheitsfaktoren dadurch verringert werden, dass nicht nur *ein* Entwurf ausgearbeitet wird, der im Transformationsprozess untergehen kann, sondern dass das gleichzeitige Vorlegen mehrerer Entwürfe die Chance erhöht, dass *ein* Entwurf intakt übernommen wird. Darüber hinaus hätte dies den Vorteil, dass echte Alternativen geschaffen werden⁸.

Im folgenden Abschnitt werden wir die Darstellung der Emser Vorlage unter drei Blickwinkeln zusammenfassen und auswerten: Die Haltung der Behörden im Vorverfahren, die Argumente um das Gemeinwohl und die Bedeutung des Referendums im Vorverfahren. Grundlagen der Auswertung sind die allgemeinen Fragen zu Interessenpolitik und Demokratie aus dem vorangegangenen Kapitel und fünf verschiedene Gesamtdarstellungen über den politischen Prozess in der Schweiz⁹.

2. Auswertung

Zusammenfassung der Interessenlage

Wir rufen zuerst summarisch die Interessenlage in der Emser Vorlage in Erinnerung:

1. Eine Gruppe, merkwürdig in ihrer Zusammensetzung, bestehend aus Organisationen der Landwirtschaft, der Waldwirtschaft, der Arbeitnehmer, der Holzindustrie sowie aus Vertretern der Emser Werke und des Kantons Graubünden¹⁰, machte geltend, die Emser Werke seien nach dem bevor-

7) *Eichenberger*: Die oberste Gewalt im Bunde, a. a. O., p. 191 ff. Vgl. auch das Netzbild zur Emser Vorlage, in der Umschlagklappe am Schluss.

8) Vgl. Anm. 46 im Schlusswort.

9) *Eichenberger*: Die oberste Gewalt im Bunde, a. a. O.; *Erich Gruner*: Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im Schweizerischen Staat. Erlenbach/Zürich (Rentsch) 1956; *Hughes*: The Parliament of Switzerland, a. a. O.; *Meynaud*: Les Organisations Professionnelles en Suisse, a. a. O.

10) „Merkwürdig in ihrer Zusammensetzung“ — deshalb: Erstens spielt hier das Prinzip der Aufbewahrung von überlebten Konflikten als zeremonielle Hülle von Interessen-

stehenden Ablauf der Lieferverträge mit dem Bund dem Zusammenbruch preisgegeben, sofern die bisherigen Lieferungen an den Bund zu den bisherigen Bedingungen nicht fortgesetzt werden können: Die Schuld für diese Lage liege nicht bei den Unternehmern des Werkes, sondern ausschliesslich beim Bund, weil über die Umstellung des Werkes von einer kriegswirtschaftlichen, bundesabhängigen Treibstofffabrik in ein selbsttragendes Unternehmen keine klaren Vorstellungen bestanden. Die vorläufige Fortsetzung der Lieferungen an den Bund zu „Gestehungskosten“, zu Lasten des Bundes und der Treibstoffkonsumenten, sei nicht nur eine gerechte Sache, sondern darüber hinaus sei der Bund aus den ablaufenden Verträgen nach dem Prinzip von Treu und Glauben und aus der Notwendigkeit der Wahrnehmung des „öffentlichen Interesses“ zur Fortsetzung dieser Hilfe verpflichtet. Die Fortsetzung der Lieferungen hätte ferner den Vorteil, das sozialpolitische Problem des Einzugsgebietes des Werkes mit dem Problem der kriegswirtschaftlichen Vorsorge des Bundesrates geeignet zu verbinden. Bevor die Gruppe sich gegen jeden Gesetzesweg und für eine „freiwillige Lösung“ zu wehren begann, sollte die Fortsetzung der Lieferungen formell auf das revidierte Sicherstellungsgesetz gestützt werden, in der Meinung, dieses Gesetz unterstehe nicht der Sanktion des Volkes, sondern lediglich derjenigen des Parlamentes. Die eigenartige Kostenrelation hinter dem Kampfziel dieser Gruppe bleibt in Erinnerung ¹¹.

2. Die andere Gruppe, bestehend aus den Konkurrenten der Emser Werke, der chemischen Industrie, der Kunstseidenindustrie und dem Vorort, forderte die bedingungslose Aufgabe jeder faktischen Bundeshilfe ausserhalb einer vom Bunde festzustellenden kriegswirtschaftlichen Notwendigkeit. Falls eine kriegswirtschaftliche Notwendigkeit tatsächlich bestehe, sei die Neuordnung der ablaufenden Lieferverträge einem referendumpflichtigen, eigens auf die Emser Werke zugeschnittenen Bundesbeschluss zu unterstellen.

gegensätzen nicht, denn der traditionelle Gegensatz zwischen Bauern „als Hort des nationalen Widerstandes“ (*Gruner*: Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, a. a. O., p. 96 f.) und dem Internationalismus einer sozialistischen Arbeiterschaft ist im Hinblick auf das gemeinsame Ziel vorläufig aufgehoben. Zweitens finden sich andere Kräfte zusammen, die im Grunde genommen „countervailing“ sein sollten: Der Holz- und Bauarbeiterverband und der Holzindustrieverband. — Die Beobachtung zeigt anschaulich das Phänomen der typischen *ad hoc*-Fronten in der modernen Interessenpolitik. Haben sich innerhalb eines bestimmten Bereiches die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände eben noch beföhdet, so schliessen sie sich sofort zusammen, sobald sich Gefahren für den Bereich abzeichnen, und wenn es gilt Subventionen, Zollschutz und sonstige Unterstützungsmassnahmen durchzusetzen. Über die Bedeutung dieses Phänomens für die Lohn- und Einkommensverteilungstheorie vgl. Gottfried *Bombach*: Verschiedene Ansätze der Verteilungstheorie. In: Einkommensverteilung und technischer Fortschritt. Schriften des Vereins für Socialpolitik, neue Folge, Band 17. Berlin (Duncker & Humblot) 1959, p. 104.

11) Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel I, Abschnitt 1, Schlussabsatz.

Das Verhalten der Behörden

Der Kompromiss, welcher der Emser Vorlage des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes zugrunde liegt, und welchen Bundesrat *Streuli* in der Parlamentsrede vom 19. Juni 1954 entwarf, scheint zunächst vom Gedanken ausgegangen zu sein, inhaltlich wenigstens teilweise auf die Forderungen der Landwirtschaft, der Waldwirtschaft, der Arbeitnehmer und der Emser Unternehmer einzugehen, formell jedoch, wie die Eingabe des Vorortes vom 24. Dezember 1953 vorsah¹², eine Neuordnung dem Referendum¹³ zu unterstellen. Die Finanzierung, und damit überhaupt die Möglichkeit, diesen Kompromiss zu realisieren, hing von der Bereitschaft des Vorstandes der *Fédération Routière Suisse* ab, wegen einer dafür notwendigen, erhöhten Belastung des Importtreibstoffes nicht das Referendum zu ergreifen.

Das Konzept des Kompromisses steht und fällt mit der *Zusammenbruchsthese*, die aus den Nachforschungen des Experten *Walther* aus den Jahren 1948—1951 abgeleitet und bis zuletzt aufrechterhalten wurde, und die nach der Referendumsabstimmung von 1956 in signifikanter Weise falsifiziert wurde¹⁴. Da das Gutachten *Walther* nicht zugänglich ist, kann nicht geprüft werden, ob es aus den verfügbaren Daten die Zusammenbruchsthese mit einem objektiv messbaren Grad an Wahrscheinlichkeit prognostizieren und im Laufe der Jahre 1952—1955 aufrechterhalten konnte, oder ob sein Zweck darin bestand, Belegmaterial im Rahmen der politischen Absicht des Auftraggebers zu liefern. Die politische Absicht könnte ja auch dahin rekonstruiert werden, dass aus der Sicht des politischen Praktikers die Zusammenbruchsthese angesichts der starken Emser Vertretung im Parlament schwerlich mit Erfolg hätte verneint werden können, dass auf der anderen Seite die Gegner dafür mit dem Referendum und mit der *Produktion* einer negativen Volksabstimmung später immer noch ihren Präferenzen Ausdruck geben konnten.

Die Entwicklung des Konzeptes in der beobachteten Periode hat gezeigt, dass a) die Richtlinien Bundesrat *Streulis* zu Beginn des Vorverfahrens, b) die Verhandlungsgrundlage des Departementes zu Beginn der zweiten Phase und c) die bereinigte Fassung der Vorlage wenig voneinander abweichen. Die Konstanz der zweiten Phase kann auch am Netzbild abgelesen werden¹⁵. Aus dem Abänderungsgrad der drei genannten Stufen kann keine signifikante Beeinflussung der administrativen Entscheidungsträger abgelesen werden. Allerdings

12) Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel I, Abschnitt 2.

13) Wenn wir vom *Referendum* sprechen, meinen wir immer das fakultative Referendum auf Gesetzesebene, das die Möglichkeit bietet, nach der Verabschiedung eines Bundesgesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundes-Beschlusses das Volk zur endgültigen Sanktion aufzurufen.

14) Vgl. Einleitung und erster Teil (Darstellung), Kapitel I, Abschnitt 1.

15) In der Umschlagklappe am Schluss.

hat die Darstellung gezeigt, wie es möglich ist, dass die tatsächlichen Vorgänge sich aus dem formell intakt gebliebenen Konzept loslösen können. Wir werden weiter unten darauf zurückkommen.

Die Frage nach der Verteilung der Information und nach deren Bedeutung für die Konzeption (Vorverfahren), für die Transformation (Vorverfahren und Parlament) und für die Sanktion (Referendum) ist sowohl generell als auch für unser Beispiel im besonderen schwierig zu beantworten. Für das Vorverfahren würde eine Antwort genaue Kenntnis des informellen Beziehungssystems zwischen der Verwaltung und den organisierten Interessen voraussetzen¹⁶. Abgesehen von den Vorgängen, die aus der Darstellung (erster Teil, besonders Kapitel II) ersichtlich sind, können wir die folgende Beobachtung erneuern: Es kann gezeigt werden, dass Bundesbeamte sich immer wieder die Möglichkeit offengehalten haben, irgendwann vom Staatsdienst in die Industrie hinüberzuwechseln¹⁷. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele. Die ehemaligen Bundesbeamten pflegen ihre Beziehungen zur Bundesverwaltung zu wahren, Kanäle offenzuhalten, welche die unkontrollierbare Interdependenz zwischen politischen und wirtschaftlichen Machtzentren erhöhen. So haben auch Bundesbeamte, die in der Darstellung erwähnt sind, private Positionen bezogen, von denen aus es *generell* wertvoll ist, die Entscheidungszentren in der Bundesverwaltung zu kennen und die informellen Beziehungen zu pflegen¹⁸. Ein Übergewicht des „industriellen Denkens“ ist infolgedessen der Arbeit der Verwaltung inhärent.

Argumente um das Gemeinwohl

Eine Antwort auf die Frage, welche Werte den Bundesrat leiten, wenn er ein Konzept für eine Vorlage entwirft, geht aus den Fakten dieser Untersuchung kaum hervor. Gleichwohl bringt uns die Beobachtung der relativen

16) Einen Ansatz für die Untersuchung des informellen Beziehungssystems haben wir in einem früheren Stadium der Emser Untersuchung unternommen, als wir versuchten, alle handelnden Personen biographisch, nach ihren öffentlichen und halböffentlichen Verbindungen, nach ihren Aussagen etc. zu untersuchen und zu aggregieren. Der Versuch hat sich jedoch als zu umfangreich und zu aufwendig erwiesen verglichen mit den Resultaten, die zu erwarten waren. Beispielsweise schwoll bei einer ersten Durchsicht der Zeitungssammlung des Schweizerischen Wirtschaftsarchives die Namenskartei allein für den Referendums-kampf (März bis Mai 1956) auf 160 Personen an.

17) Vgl. *Hughes: The Parliament of Switzerland*, a. a. O., p. 34.

18) *Meynaud: Les Organisations Professionnelles en Suisse*, a. a. O., p. 276 spricht in diesem Zusammenhang von „démarches de type officieux dont il est difficile de faire un relevé systématique et que, pourtant, il est indispensable de mentionner, eu égard à l'efficacité de certaines entre elles“. — Aus der Darstellung wäre neben anderen Dr. Eberhard Reinhardt zu nennen, der bis 1948 Bundesbeamter, zuletzt Direktor der Eidg. Finanzverwaltung war, und der seither Direktor und Verwaltungsrat, heute Präsident der

Konstanz, mit welcher das Konzept Bundesrat *Streuli* durchgekämpft wurde, zur Frage, welcher höheren Wertebene es entliehen war, und aus welchen alternativen Mitteln die Instrumente zur Verwirklichung des Konzeptes ausgewählt wurden. Wir können annehmen, die Ziele liegen in der Bundesverfassung, sie seien die Möglichkeit, welche die Bundesverfassung zur Verwirklichung des Gemeinwohles impliziert. Insofern entsprachen die Instrumente, die Bundesrat *Streuli* in das Konzept aufnahm, zweifellos den Zielen: Die Auswahl des demokratischen Weges aus den drei verfügbaren Möglichkeiten, a) der verwaltungsinternen Regelung oder „freiwilligen“ Lösung, beispielsweise auf dem Budgetweg, b) des Verordnungsweges und c) des referendumspflichtigen Bundesbeschlusses, war in diesem Sinne zielkonform. Ebenso hat die These von der „Rückführung der Emser Werke in die Privatwirtschaft“ einer liberalen Wertebene entsprochen, die in der Bundesverfassung reflektiert ist. Genügt aber in der Gegenwart eine Meinung vom Gemeinwohl, die durch eine klassische Vorstellung von Liberalismus und Demokratie umschrieben ist? Wir haben zu zeigen versucht, dass Ansatzpunkte der Scheinlogik, der Scheinrationalität, der Dialektik um kurzfristiges oder langfristiges Gemeinwohl, und damit der antidemokratischen Tendenzen zunehmen, wenn die Vorstellung vom Gemeinwohl nicht in präzisere Ziele gefasst wird. Es genügt nicht, entgegenzuhalten, der Bundesrat *kenne* das Gemeinwohl, schliesslich sei er durch den Eid daran gebunden. Denn, solange es keine präziseren Normen der Politik gibt, ist es unmöglich, festzustellen, ob eine bestimmte Gemeinwohlvorstellung aus dem souveränen Suchen nach einer guten Gesellschaft oder aus einem gebundenen Mandat abzuleiten ist.

Präzisierte Ziele brauchen der in der Bundesverfassung reflektierten Wertebene nicht zu widersprechen; sie können im Gegenteil geeignet sein, diesen Werten aus einer praktischen Ebene schärfere Konturen zu verleihen: Erkennt man, dass das Wachstum des Sozialproduktes, das eine liberale Wertebene implizieren kann, unter demokratischen Prämissen nur sinnvoll ist, wenn zugleich eine Vorstellung über gerechte Einkommensverteilung und die Stabilität der Konsumgüterpreise besteht¹⁹, so bedeutet das den Entschluss zur rationalen Gestaltung der Wirtschaftspolitik, zur Loslösung von der kurzfristigen Gelegenheitspolitik zu fassen²⁰. Man könnte der Meinung sein, der

Schweiz. Kreditanstalt ist. Die Kreditanstalt war seit dem Jahre 1944 im Verwaltungsrat der Emser Werke vertreten. Ferner ist Fürsprecher *Luterbacher*, ehemals Chef des Rechtsdienstes der Eidg. Finanzverwaltung, als Direktor der Maschinenfabrik Oerlikon Mitglied der HOVAG-Kontrollkommission gewesen, allerdings weil er als ehemaliger Sachbearbeiter die Emser Verhältnisse am besten gekannt hat.

19) Vgl. *Beckerath*: Politik und Wirtschaft, a. a. O., p. 308, und Edgar *Salin*: Soziologische Aspekte der Konzentration. Sonderdruck aus: Die Konzentration in der Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, neue Folge, Band 22. Berlin (Dunker & Humblot) 1961, p. 25.

„fallweise“ Beizug von Experten und die Konsultation organisierter Interessen erhöhe *eo ipso* schon die Möglichkeit der Annäherung an das schwer erkennbare Gemeinwohl, weil dieser Beizug eine Versachlichung der Verhandlungen und eine vermehrte Kontrolle der Bürger über die Verwaltung bewirken könne. Aus der Expertentätigkeit ist jedoch ein Einfluss des wissenschaftlichen *raisonnements* nicht zu erkennen, und überdies dürfte die Aktion *Dutoit* gezeigt haben ²¹, wie schwer die Trennung der Qualifikation eines Experten von derjenigen eines Interessenvertreters fällt, und wie problematisch dadurch die Herstellung eines „Gleichgewichtes“ ²² der Interessen und der Versachlichung der Verhandlungen im Gesetzgebungsprozess wird. Wir kommen nicht um die These herum, dass allzu allgemein gehaltene Vorstellungen vom Gemeinwohl und daraus abgeleitete wirtschaftspolitische Interventionen die Möglichkeit des Sieges der Interessenpolitik über Rationalität und Demokratie unterstützen. Überdies ist es zweifelhaft, ob die Konsultation der organisierten Interessen als eine Vermehrung der allgemeinen, demokratischen Kontrolle ausgelegt werden kann ²³.

An den Argumenten, mit welchen die Interessenten in der Emser Vorlage gefochten haben, kann gezeigt werden, wie die Grenzen zwischen Interessenpolitik, Rationalität und Demokratie verwischt sind:

Die Gruppe um den Vorort argumentiert vor allem damit, dass die durch den Bund unterstützten Emser Werke „die Wettbewerbsbedingungen zum Nachteil der Industrien verfälschen“ ²⁴. Diesem Argument liegt das klassische, hochkapitalistische Konzept der freien Konkurrenz und damit der primäre Anspruch der privaten Investition auf die Ressourcen zugrunde, von dem die Gruppe, ohne den Beweis anzutreten, behauptet, er garantiere in der spät-

20) Die Tatsache, dass in der Schweiz gleichwohl kein explizit formuliertes wirtschaftspolitisches Konzept besteht, unterstützt die These von *Hughes*: „The trouble with Swiss public life is not that the Federal Council never finds time to discuss the great issues of public policy, but that no one discusses them . . .“ *The Parliament of Switzerland*, a. a. O., p. 98.

21) Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel II, Abschnitte 1 und 2.

22) Vgl. die These von „der Herstellung eines allmählichen Gleichgewichtes als Ausdruck der Volksgemeinschaft“, die durch die „Beziehung der wichtigen, besonders interessierten Gruppen bei der Vorbereitung der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung“ erleichtert wird, bei *Rubattel*: Die Beziehungen zwischen Bund und den Wirtschaftsverbänden, a. a. O., p. 36. Bei *Meynaud*: *Les Organisations Professionnelles en Suisse*, a. a. O., p. 284, wird der multiplen Interessenvertretung im Vorverfahren allerdings besonders dann ein Vorteil zugesprochen, wenn die Konsultationen nicht allein mit den unmittelbar betroffenen abgehalten werden, wenn sich z. B. nicht allein der Bauernvertreter zu landwirtschaftlichen Fragen äussern, sondern wenn auch die Opposition zur Sprache kommt: „Ce trait pratiqué en Suisse . . . cherche à réduire le danger de domination de la politique par les intérêts, les oppositions entre ceux-ci assurant aux autorités une certaine marge de manœuvre.“

23) Vgl. zweiter Teil (Kommentar), Abschnitt 2.

24) *Wilhelm* an der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie, 4. September 1953, vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel I, Abschnitt 2.

kapitalistischen Gegenwart einen wirtschaftlichen Optimalzustand. Der Gegenbeweis ist genügend oft angetreten worden ²⁵, und „... von ‚Verzerrung‘ oder gar ‚Verfälschung‘ des Wettbewerbes sollte man lieber nicht zuviel sprechen, sondern sich klarmachen, dass es den idealen Wettbewerb nur in der Theorie gibt (die in ihrer verfeinerten Form längst zur ‚workable competition‘ übergegangen ist) und dass man überdies eine Verzerrung auch immer nur beim Nachbarn konstatiert“ ²⁶. Die Sorge um die freie Konkurrenz hat das Unternehmertum nie davon abgehalten, Interventionen des Staates für Subventionen, Zollschutz, Patente, Preisabsprachen etc. zu fordern, wenn dies den Interessen günstig schien.

Wie weit das hochkapitalistische Konzept der freien Konkurrenz in der Gegenwart von der ökonomischen Wirklichkeit entfernt ist, zeigt die verfeinerte Form der Analyse, beispielsweise in der Beobachtung, dass das Konkurrenzproblem der Gegenwart, je nach Grösse und Marktmacht der Unternehmen und je nach dem Willen, aus dem technischen Fortschritt Innovationen auf den Markt zu bringen, sich völlig verschieden stellt: Auf der einen Seite eines Spektrums kann man grosse, monopolistische Unternehmen beobachten, welche über die notwendige Beherrschung des Marktes und über Ressourcen an Kapital und qualifizierter Arbeit verfügen, um innovatorische Leistungen hervorzubringen. Sie verzichten jedoch darauf, um sich nicht nur an den kleineren, weniger produktiven Unternehmungen zu orientieren, sondern diese sogar oft zu schützen, da deren höheres Kostenniveau die Aufrechterhaltung von hohen Profitraten erlaubt. Auf der anderen Seite dieses Spektrums befinden sich kleinere Unternehmungen, die sich angespornt durch die Konkurrenz aus ihrer Begrenztheit zu lösen versuchen, und innovatorische Leistungen hervorbrächten, wenn ihnen nicht die Möglichkeiten fehlten, den Markt zu erobern ²⁷. Hemmt der Staat aber innovatorische Leistungen durch Schutz, Subventionen und Steuerprivilegien, so sind nicht einmal die kleineren Unternehmungen daran interessiert, ihre Produktivität zu erhöhen ²⁸.

25) Zum Beispiel von Joan *Robinson*: *Economic Philosophy*, a. a. O., p. 149 ff., ferner vor allem von John K. *Galbraith*: *Affluent Society* (1958). Deutsch: *Gesellschaft im Überfluss*. Stuttgart (Droemer) 1959, p. 17 ff. et passim.

26) Edgar *Salin*: *Planung — der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte*. In: Alfred *Plitzko* (Hrsg.): *Planung ohne Planwirtschaft*. Frankfurter Gespräche der List Gesellschaft. Tübingen/Basel (J. C. B. Mohr/Kyklos) 1964, p. 9, vgl. auch *ders.*: *Soziologische Aspekte der Konzentration*, a. a. O., pp. 13 ff., 24 f.

27) André *Marchal*: *Préface*. In: A. *Piatier*, W. *Krelle*, J. *Austruy* etc.: *Les Formes Modernes de la Concurrence*. Paris (Gauthier-Villars) 1964.

28) *Ibidem*, p. 4: „Et ses petites firmes familiales sont d'autant moins résolues à se moderniser qu'elles obtiennent souvent des subventions et des concessions fiscales des gouvernements Européens qui encouragent ainsi leur sclérose dans une tranquillité sans risques“.

Die Problematik liegt darin, dass in Europa weder die Bedingungen der monopolistischen Konkurrenz noch die Bedingung einer versuchsweisen Annäherung an die klassische, atomistische Konkurrenz, etwa durch Auflösung der Monopole, zum technischen Fortschritt führen. Neue Formen müssen gefunden werden²⁹. Wird aber schon im Vorverfahren des Gesetzgebungsprozesses die Problematik der modernen Konkurrenzformen zugunsten einer Propagierung des populären, klassischen Konzeptes vernachlässigt, so wird im Nebel der Vereinfachung leicht die Möglichkeit gefördert, dass partikuläre Interessen die Sanktion einer einmal erreichten, kurzfristig profitablen Position durchzusetzen vermögen, die zu einer Verschwendung von Ressourcen und zur Unterbindung des technischen Fortschrittes führt, und die überdies mit der klassischen Vorstellung von der freien Konkurrenz und mit liberaler Wirtschaftsordnung wenig gemeinsam hat.

Aus den Argumenten der Gruppe um die Landwirtschaft und die Arbeitnehmer wird dieselbe Problematik sichtbar, wenn diese sich mit der „wehrhaften Schweiz“³⁰ oder mit dem Solidaritätsbegriff der alten Eidgenossenschaft³¹ zu identifizieren suchen, um ebenso partikuläre, ja zuweilen persönliche Interessen³² durchzusetzen. An einigen Stellen wird diese Grundhaltung mit einer Anmassung der Kenntnis der öffentlichen Meinung und mit einem auffallend belehrenden Ton gegenüber den Bundesbehörden verstärkt³³. Der freisinnige Bundesrat *Streuli* hat diese Argumente weniger stark berücksichtigt als diejenigen der Gegengruppe, wahrscheinlich nicht zuletzt auch weil sie, wie die Zitate in der Darstellung zeigen, ein bescheidenes Mass an Sachlichkeit aufweisen.

Nichtdestoweniger betrachten gerade der Vorort und der Bauernverband sich selbst als jenseits der Interessenpolitik stehend und ausschliesslich dem Gemeinwohl dienend³⁴.

29) Ibidem; vgl. auch *Salin*: Soziologische Aspekte der Konzentration, a. a. O., p. 27 f., sowie *Tibor Scitovsky*, Monopoly and Competition in Europe and America. In: *ders.*: Papers on Welfare and Growth, a. a. O., p. 48 ff.

30) Überbetonung der kriegswirtschaftlichen Bedeutung der Emser Werke und die Verbindung der eigenen Interessen damit, vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel I, Abschnitt 2.

31) Ibidem.

32) Die Vorwürfe des Bundesrates an die Geschäftsleitung der Emser Werke wurden von allen Vertretern der Gruppe Landwirtschaft, Waldwirtschaft, Arbeitnehmer, Kanton Graubünden dadurch abgewiesen, dass sich alle solidarisch hinter den Geschäftsleiter, Dr. W. L. *Oswald*, stellten. Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel I, Abschnitt 2.

33) Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel I, Abschnitt 2. Wie schlecht gerade der Bauernverband eine „öffentliche Meinung“ vertritt, vgl. bei *Gruner*: Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, a. a. O., p. 93 ff., und *Eichenberger*: Die oberste Gewalt im Bunde, a. a. O., p. 243 ff.

34) Vgl. *Heinrich Homberger*: Der Schweizerische Handels- und Industrieverein. In: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft. Ausgabe 1955, Band I. Bern (Ben-

Die Bedeutung des Referendums im Vorverfahren

Wenn anfangs der Auswertung zunächst nach dem Konzept gefragt wurde, welches das Vorverfahren durchlief, und wir danach den Grundlagen jenes Konzeptes nachgingen, wollen wir jetzt noch zusammenfassen, unter welchen speziellen Umständen, das heisst, zu welchem Verhandlungspreis dieses Konzept aufrechterhalten blieb. Die Darstellung zeigt, dass die Institution des Referendums dies geeignet zu verdeutlichen vermag: Das Referendum verschafft dem Volk als Staatsorgan die Möglichkeit, die Macht zur letzten Sanktion eines Gesetzes bzw. die Macht zur Aufhebung von Gesetzesentscheidungen der Repräsentanten auszuüben. Die Institution des Referendums muss sich auch auf die Gesetzgebungsarbeit der parlamentarischen und vorparlamentarischen Entscheidungsträger auswirken: Schon die Tatsache, dass das Referendum ergriffen werden *könnte*, zwingt die Entscheidenden dazu, die Möglichkeit eines Plebiszites in der Gesetzgebungsarbeit einzuberechnen. Im Vorverfahren kann also eine Referendumsdrohung, je nachdem, wer sie ausstösst, kompromissfördernd wirken. Die praktische Anwendung des Referendums ist aber mit einem derartigen finanziellen und organisatorischen Aufwand verbunden, dass die Führung eines Referendumskampfes denjenigen organisierten Interessen vorbehalten bleibt, welche über die entsprechenden Ressourcen verfügen³⁵. Für die Bundesbehörden stellt sich die Frage der Legitimation der ausgestossenen Drohung: Sind die Drohenden tatsächlich in der Lage, die für das Referendum notwendige Unterschriftenzahl im Volk aufzubringen? Verfügen sie über *opinion-makers*, welche die notwendige Stimmenmehrheit für die Abstimmung produzieren können? Es wäre aufschlussreich, wenn der Katalog der Drohungen mit einer Untersuchung des Referendumskampfes konfrontiert werden könnte³⁶.

Aus den Fakten der Darstellung können wir zwei verschiedene Typen von Verhandlungsergebnissen im Vorverfahren unterscheiden, die mit der Referendumpolitik zusammenhängen:

teli) 1955, p. 618 ff.: „Der Vorort... ist nicht ein Interessenverband im gewöhnlichen Sinne, sondern hat sich stets für die allgemeinen, wirtschaftlichen Landesinteressen verantwortlich gefühlt und seine Tätigkeit demgemäss ausgeweitet.“ (p. 620); Rolf Haerberli: Bauer und Politik. In: Oskar Howald (Hrsg.): Schweizerische Landwirtschaft und Schweizerisches Bauerntum. Zürich (Schweiz. Druck- und Verlagshaus) 1963, p. 179 ff.: „Im öffentlichen Leben gibt der Bauernstand dem Staat und den Behörden einen festen Rückhalt... Ganz besonders in der Demokratie verkörpern... (die Bauern) das staatsserhaltende, konservative Element.“ (p. 186).

35) Vgl. Hughes: The Parliament of Switzerland, a. a. O., p. 34.

36) Eine detaillierte Untersuchung über das Referendum gegen den Emser Bundesbeschluss wird seit geraumer Zeit vom *Institut de Science Politique de l'Université de Lausanne* bearbeitet. Einen Bericht über die Konzeption der Untersuchung gibt Marcel Bridel: Enquête sur un Cas de Référendum. In: *Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique*, Vol. III (1963), p. 50 ff.

1. Verhandlungsergebnisse, die durch Referendumsdrohungen die Integration gewisser Interessen in den laufenden Gesetzgebungsprozess erzielt haben und
2. Verhandlungsergebnisse, die durch die Absicht, die Referendumsgefahr zu umgehen, bestimmte Teile, die zur entstehenden Vorlage gehören, aus dem laufenden Gesetzgebungsprozess losgelöst und dem verschlossenen Verhandlungsbereich der Verwaltung vorbehalten haben.

Einige Beispiele von Versuchen, zu Verhandlungsergebnissen beider Typen zu gelangen, seien zusammengefasst:

Zu 1. Eine Referendumsdrohung ist zunächst nicht anstössig und auch nicht unerwartet, sondern üblich und von der Verwaltung einkalkuliert³⁷. Sie kann allerdings derart subtile Formen annehmen, dass sie dem Beobachter und der Kontrolle der Verwaltung zu entrücken droht. Beispielsweise hat der Vorort durch *Homberger* in jenem Brief an Bundesrat *Streuli* vom 5. Oktober 1954³⁸, dem ein informelles Gespräch vorausging, zu verstehen gegeben, dass die „Referendumsklippen“ nur durch eine adäquate Zusammensetzung der Kontrollkommission umgangen werden können. Bundesrat *Streuli* hat bekanntlich durch die Expertennomination *Dutoit* dieser Forderung entsprochen, allerdings auf die Zusicherung hin, danach mit einer „Zusammenarbeit“ mit dem Vorort rechnen zu können. Der Brief *Hombergers* und mehrere Aussagen Bundesrat *Streulis* deuten jedenfalls eine derartige Möglichkeit an. Dass die Verhandlungen trotz der Expertennomination *Dutoit* zu keiner Zusammenarbeit in diesem Sinne führten, den Drohenden durch vermehrte Information lediglich Vorteile verschaffte, das Departement aber mit grosser Wahrscheinlichkeit rechnen musste, dass ein Referendum ergriffen würde, haben wir in der Darstellung beschrieben. Auf der anderen Seite haben Versuche, zu derartigen Verhandlungsergebnissen zu gelangen, beispielsweise die Referendumsdrohungen der Walddwirtschaft oder der Konferenz kantonaler Forstdirektoren³⁹, den Gang des Vorverfahrens nicht beeinflusst.

Zu 2. Versuche, ein Verhandlungsergebnis des zweiten Typs zu erreichen, finden sich zahlreich in den Verhandlungen mit den unmittelbar Beteiligten, mit dem Kanton Graubünden, den Emser Werken und der Fédération Routière Suisse (FRS). Die Anstrengungen des Kantons Graubünden und der Emser Werke, den demokratischen Gesetzgebungsprozess und damit das Risiko des Referendums zu umgehen, sind ausnahmslos gescheitert. Die Konstanz der Behörden kommt in diesen Verhandlungen am deutlichsten zum Ausdruck⁴⁰. Weder der Versuch, durch die Identifikation des Problemes mit der wehrhaften

37) Vgl. *Rubattel*: Die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden, a. a. O., p. 20.

38) Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel II, Abschnitt 1.

39) Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel II, Abschnitt 1.

40) Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel II, Abschnitt 4.

Schweiz und mit dem Bergbauernschicksal eine „freiwillige Lösung“ zu erreichen, noch der spätere Vorschlag, die unterschiedlichen Rechtsauffassungen des Departementes und des Kantons Graubünden in einem „Vergleich“ zu verbinden, haben das Departement zu einer Modifikation des Konzeptes zu bewegen vermocht. Ausser den Hinweisen auf ein sehr allgemein definiertes „öffentliches Interesse“ und auf „moralische Verpflichtungen“ wurden keine Argumente ins Feld geführt, die das Departement hätten unter Druck setzen können.

Die Verhandlungen mit der FRS verliefen für das Departement weniger günstig. Die Vertreter der FRS beabsichtigen bekanntlich ihren Verzicht, gegen den kommenden Bundesbeschluss das Referendum zu ergreifen, das heisst ihren Verzicht auf Opposition gegen die Erhöhung der Importtreibstoffbelastung, die zur Finanzierung der Neuordnung vorgesehen war, zu einem möglichst hohen Preis einzuhandeln⁴¹. Die Voraussetzung für einen möglichst reibungslosen Ablauf dieses Planes war dessen Loslösung aus dem Gesetzgebungsprozess, weil eine mögliche Opposition der Mitgliederverbände der FRS und der Einblick einer breiteren Öffentlichkeit überhaupt vermieden werden sollte. Allerdings ging das Departement auf die zuerst postulierte „freiwillige“, verwaltungsinterne Gesamtlösung nicht ein, wie es auch diesbezügliche Vorschläge der Emser Werke und des Kantons Graubünden ablehnte. Dafür kam der Plan in der Form einer *Rückzugsklausel* zustande, in welcher sich die Vertreter der FRS die Möglichkeit des Rückzuges, das heisst der Freiheit des Referendums vorbehielten, sofern das Departement nicht auf ihre zusätzlichen Forderungen (Strassenbauinitiative, Stabilität des Benzinpreises etc.) einging, oder das Parlament gegen diese zusätzlichen Forderungen entscheiden sollte. In der letzten Konferenz vor dem Abschluss des Vorverfahrens wurde die gültige Formulierung dieser Rückzugsklausel im Rahmen eines abgesprochenen Briefwechsels des Departementes mit der FRS vorbereitet.

Dadurch war die faktische Loslösung eines Hauptteiles aus dem Gesetzgebungsprozess vollzogen. Denn, obwohl das Konzept der Vorlage der Form nach intakt dem Parlament übergeben wurde, hatte das Parlament über eine Vorlage zu befinden, in deren Konzept ein integrierender Bestandteil fehlte: Das Problem der Finanzierung war ungelöst und verblieb als privates Geschäft zwischen Departement und FRS. Ohne die Lösung des Problems der Finanzierung sanktionierte das Parlament aber einen Bundesbeschluss, der in seiner Konzeption gar nicht hätte verwirklicht werden können, wenn eine *nachträgliche* Einigung mit der FRS nicht zustande kommen sollte. Das Parlament war zwar durch die Kommission und durch eine Bemerkung in der Botschaft⁴² über diesen Finanzierungsmodus orientiert; ob allerdings, abgesehen

41) Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel II, Abschnitt 5.

von der Frage der Legitimation der FRS, die Verhandlungen um die Rückzugsklausel, die in der Darstellung gezeigt wurden, bekannt waren, ist zu bezweifeln⁴³.

3. Schlusswort

Wir haben festgehalten, dass Unsicherheit, Arbeitsteilung und pluralistische Verhandlungstechnik entgegen dem Ziel der politischen Gleichheit eine Tendenz zur ungleichen Verteilung von Macht und Kontrolle bergen, und dass der Sieg des inkonsistenten Kompromisses in der staatlichen Willensbildung nicht verhindert werden kann, wenn über die Ziele und Möglichkeiten der Politik wenig Klarheit besteht, wenn nicht präzisere Normen wissenschaftlichen Argumenten die Kontrolle des Geschehenen und die Beeinflussung des Entstehens ermöglichen. Je klarer aber die als Gemeinwohl zu geltenden Ziele der Politik formuliert und bewusst gemacht sind, desto grösser ist die Chance, dass a) die zur Maximierung oder Verwirklichung der Ziele eingesetzten oder vorgeschlagenen Mittel und b) die Korrektur der Ziele kontrolliert werden können.

Dem institutionellen Rahmen für die Konsultation der „zuständigen Organisationen der Wirtschaft“, wie er in der Bundesverfassung⁴⁴ verankert ist, liegt die Absicht zugrunde, dass der Begriff „zuständige Organisationen“ möglichst „weitherzig“ ausgelegt, und dass die Entscheidungsfreiheit und die Verantwortung der Behörden darüber in keiner Weise beeinträchtigt werden⁴⁵. Damit versucht man den Nachteilen eines starren Ständestaates, dem Einfrieren bestimmter Strukturen, der Konstitution einer gegebenen Ungleichheit in der Verteilung von Macht und Kontrolle auszuweichen. Diese Entscheidungsfreiheit und Verantwortung ist jedoch nur dann ein Vorteil, wenn die Behörden die Argumente der organisierten Interessen an präzisen, bewussten Normen der Politik überprüfen und auf ihren partikularen Gehalt zurückführen können. Abgesehen davon, dass solche Normen nicht explizit bestanden, haben die Aktion *Dutoit* und vielleicht auch das Gutachten *Walther* den Einfluss wissenschaftlicher Argumente auf die Gesetzgebung zumindest nicht vermehrt. Solange aber die als Gemeinwohl zu geltenden Ziele nicht formuliert und nicht bewusst gemacht sind, und solange die situationsgebundenen Veränderungen der Ziele nicht überprüft werden können, dominieren Rätselraten, Illusionen und Un-

42) Vgl. Botschaft Ems (1955), p. 266 f. und erster Teil (Darstellung), Kapitel II, Abschnitt 5.

43) Vgl. erster Teil (Darstellung), Kapitel II, Abschnitt 5.

44) Art. 32, Abs. 3.

45) Vgl. *Rubattel*: Die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden, a. a. O., p. 36 f.

sicherheit die Diskussion über die vergangene, gegenwärtige und zukünftige Politik. Besteht über den Inhalt und über die Diskrepanz der Fragen, was getan werden *soll* und was getan werden *kann*, wenig Klarheit, so bleibt die Entwicklung einer rationalen Politik dem Zufall, einer „unsichtbaren Hand“ überlassen. Wir bestreiten, dass der Zufall oder die „unsichtbare Hand“ in die Nähe eines sozial-ökonomischen Optimums oder einer zweit- bzw. drittbesten Lösung führen ⁴⁶.

Im besonderen darf nicht übersehen werden, dass die Überwachung der Verhandlungen einflussreicher organisierter Interessen mit dem Staat und der im Bereich der *politique fermée* erzielten Lösungen durch aussenstehende Kontrolle ebenso wichtig ist, wie die Kontrolle und Publizität der parlamentarischen Arbeit. Verschiebungen von Entscheidungen aus dem öffentlichen Bereich in das Verwaltungsinne implizieren, dass — falls das demokratische Ziel faktisch nicht bestritten sein soll — die neuen Bereiche der Politik durch Hearings, vermehrten Zugang der Presse und andere Mittel transparent gemacht werden, *auch wenn das Parlament diese Verschiebungen kennt oder sogar billigt*.

Schliesslich ist die von *Meynaud* für die Schweiz besonders hervorgehobene Beobachtung ⁴⁷, dass die Organisationen des oligopolistischen Unternehmertums im verschlossenen Bereich der Politik einen besonders starken Einfluss ausüben, in der Darstellung bestätigt worden. Soll aber das Schwergewicht der Aufgaben des Staates hauptsächlich im Schaffen von Gelegenheiten für erfolgreiche private Akkumulation von Vermögen und Einfluss gebildet werden, so widerspricht dies letzten Werten wie Gerechtigkeit und Demokratie, die wir als Kriterien der Interpretation genommen haben. Solange das Niveau und die Verteilung von Information über den geschlossenen Bereich der Politik nicht verbessert ist, solange präzise Normen der Politik und deren antinomischer Charakter nicht genügend bewusst gemacht und der Verwaltung für die Anhörung der Organisationen der Wirtschaft keine exakten Kriterien der Beurteilung partikularer Interessen gegeben sind, ist es nicht möglich, über diese Konzeption vom Staat hinauszukommen.

46) Ein interessanter Ansatz zur Überwindung dieses Zustandes ist die Idee des zivilen Generalstabes von *Imboden*, wenn daraus ein Instrument konstituiert werden könnte, das relativ unabhängig von Interessenpolitik und Verwaltung die Ziele der Politik präziser fassen und alternative Modelle für die planvolle Gestaltung der Zukunft bereitstellen würde. Vgl. Max *Imboden*: Helvetisches Malaise. Evangelische Zeitbuchreihe, Polis 20. Zürich (EVZ) 1964, p. 36 f.: „Im Bund sollte ein Stab von hochqualifizierten Fachleuten (Ökonomen, Soziologen, Juristen, Historiker und Ingenieure) beschäftigt werden, die — losgelöst von jeder Verwaltungsarbeit — allein die kommende Gesetzgebung vorzubereiten hätten. Man kann, . . ., mit den Erkenntnismitteln unserer Zeit in wesentlichen Bereichen die Zukunft vorbereiten . . . Auch in der friedlichen Funktion des Staates lassen sich vorausschauende Modelle entwickeln, die der kommenden Gesetzgebung und den kommenden Massnahmen als Grundlagen dienen können.“

47) *Meynaud*: Les Organisations Professionnelles en Suisse, a. a. O., p. 179 ff.

PERSONENREGISTER ZUR DARSTELLUNG (Erster Teil) *

- Arber*, Hans (Zürich), Geschäftsführer der Carburas 54.
- Barrelet*, Charles, Dr. Ing. chem., Direktor der AG. vorm. B. Siegfried, Zofingen 29 f.
- Britschgi*, Joseph, Fürsprecher, Präsident der Fédération Routière Suisse 12, 54 ff.
- Buri*, Dewet, Regierungsrat, Nationalrat (BGB, Bern), Präsident des Schweiz. Verbandes für Waldwirtschaft 23.
- Cabannes*, Augustin, Dr. iur., Regierungsrat, Graubünden 44, 45.
- Dutoit*, Pierre, dipl. Ing. chem., Mitglied der HOVAG-Kontrollkommission 19 f., 19, 29, 31 ff., 35, 37 ff., 44, 45, 92, 96, 98.
- Etter*, Philipp, Dr. h. c., Bundesrat (k. chr.), Chef des Eidg. Departementes des Innern 9, 40, 40, 61.
- Gadient*, Andreas, Dr. phil., Nationalrat (dem., Graubünden) Verwaltungsrat der Emser Werke 17, 22, 47, 47, 48 f.
- Ganzoni*, E., Dr. iur., Sekretär der Schweiz. Gesellschaft für Chemische Industrie 18, 20, 29, 31, 33, 33, 38.
- Geyer*, Ernst, Dr., Sekretär des Vorortes des Schweiz. Handels- und Industrievereines 19, 34.
- Giesen*, Johann, Dr., Verwaltungsrat der Emser Werke 10.
- Grimm*, Robert, Nationalrat (soz., Bern), Vorsitzender der HOVAG-Überwachungskommission (bis 1953) 8, 11.
- Guyer*, August, Prof. Dr. chem., ETH, Zürich 31 f., 31.
- Häfelin*, Paul, Dr. iur., alt Stadtmann, Ständerat (rad., Solothurn) 26.
- Homburger*, Heinrich, Dr. rer. cam., Delegierter (= Hauptsekretär) des Vorortes des Schweiz. Handels- und Industrievereines 19, 32, 32, 34, 35, 35, 38, 96.
- Hopf*, Heinrich, Prof. Dr. chem., ETH, Zürich, Mitglied der HOVAG-Kontrollkommission 29, 44, 51, 51.
- Huber*, Hans, Prof. Dr. iur., Universität Bern, Rechtsgutachter des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes 14, 47 f., 47.
- Iklé*, Max, Dr. iur., Direktor der Eidg. Finanzverwaltung 25, 27, 34, 34, 39, 41, 41, 43 f., 43, 47, 49, 50, 52 f., 53, 55, 58 f., 59.
- Imboden*, Max, Prof. Dr. iur., Universität Basel, Rechtsgutachter des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes 14, 47 f., 47.
- Jaecle*, Erwin, Dr. phil., Chefredaktor der TAT, Nationalrat (LdU, Zürich) 25.
- Kägi*, Werner, Prof. Dr. iur., Rechtsgutachter des Kantons Graubünden 12 f., 13, 20, 21, 36, 47 f., 47.
- Keller*, Theo, Prof. Dr. oec. publ., Handelshochschule St. Gallen, Gutachter der Fédération Routière Suisse 6, 9, 12 ff., 11 f., 14.
- Lachenal*, Adrien, Advokat, alt Staatsrat, Ständerat (rad., Genf) 26.
- Lardelli*, Albert, Dr. iur., alt Regierungsrat, Ständerat (dem., Graubünden) 26.

*) Die angegebenen Funktionen beziehen sich auf diejenigen in der Darstellung. Die kursiv gedruckten Zahlen verweisen auf die Anmerkungen.

- Lieb*, Ernst, Ing. agr., Regierungsrat, Ständerat (BGB, Schaffhausen) 37.
- Luterbacher*, Franz, Fürsprecher, Chef des Rechtsdienstes der Eidg. Finanzverwaltung (bis September 1954), danach Direktor der Maschinen-Fabrik Oerlikon, Mitglied der HOVAG-Kontrollkommission 11, 29, 29, 31, 39, 39, 60, 60, 91.
- Margadant*, Christian, Dr. med. vet., Regierungsrat, Graubünden 44.
- Meili*, Armin, Dr. h. c., Architekt, Nationalrat (rad., Zürich), Verwaltungsratspräsident der Emser Werke (bis 1954) 9 f.
- Merz*, Hans, Prof. Dr. iur., Universität Bern, Rechtsgutachter des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes, Mitglied der HOVAG-Kontrollkommission 3, 14, 29, 44, 45, 47 f., 47, 60, 60.
- Müller*, Bernhard, Fürsprecher, Eidg. Finanzverwaltung 36, 43, 48, 57 f., 60, 60.
- Oswald*, Rudolf, Dr. iur., Verwaltungsrat der Emser Werke 15, 15.
- Oswald*, Walter Leodegar, Dr. phil., Geschäftsleiter der Emser Werke 15, 15, 36, 94.
- Pestalozzi*, Hans, Dr. iur., Verwaltungsratspräsident der Emser Werke (seit 1954) 36.
- Raaflaub*, A., Dr. iur., Generalsekretär der Fédération Routière Suisse 12, 44, 45, 52.
- Reichling*, Rudolf, Landwirt, Nationalrat (BGB, Zürich), Präsident des Schweiz. Bauernverbandes 23.
- Reinhardt*, Eberhard, Dr. iur., Direktor der Eidg. Finanzverwaltung (bis 1948), seit 1949 Direktor und Verwaltungsrat der Schweiz. Kreditanstalt 7, 90.
- Rheiner*, Alfred, Dr., Direktor der Sandoz AG., Basel 29.
- Rohner*, Willy, Dr. rer. pol., Bauunternehmer, Ständerat (rad., St. Gallen) 26.
- Rutishauser*, Georg, Oberstbrigadier, Oberkriegskommissär 41.
- Schenker*, Ernst, Dr. h. c., Ing. chem., Delegierter der Lonza AG. 29, 30, 31.
- Spühler*, Willy, Dr. oec. publ., Nationalrat (soz., Zürich) 11.
- Steiner*, Arthur, Zentralsekretär des Schweiz. Metall- und Uhrenarbeiterverbandes, Nationalrat (soz., Bern) 26.
- Stoffel*, Leo, Dr. iur., Advokat, Nationalrat (k. chr., Wallis) 26, 27 f.
- Streuli*, Hans, Dr. h. c., Bundesrat (rad.), Chef des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes (seit 1. Februar 1954) 9 f., 17, 20, 24 ff., 24, 26, 28—41, 29 ff., 38 ff., 43—52, 44, 48, 55 ff., 59, 60 f., 89, 91, 94, 96.
- Tenchio*, Ettore, Dr. iur., Regierungsrat, Nationalrat (k. chr., Graubünden) 44.
- Troillet*, Maurice, alt Staatsrat, Ständerat (k. chr., Wallis) 26.
- Vetter*, Rudolf, Dr. Ing. chem., Direktor der F. Hoffmann-La Roche AG., Basel, Vizepräsident der Schweiz. Gesellschaft für Chemische Industrie 19, 29 ff., 29, 31, 34.
- Vonmoos*, Johann, Landwirt, Nationalrat (Graubünden) 5.
- Waltber*, Alfred, Prof. dipl. Ing., Dr. rer. pol. h. c., Universität Bern, Gutachter des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes, Mitglied der HOVAG-Kontrollkommission 11 ff., 13, 20, 21, 29, 31 f., 33, 46, 51, 51, 89, 98.
- Weber*, Max, Prof. Dr. rer. cam., Universität Bern, Bundesrat (soz.), Chef des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes (bis 1. Februar 1954) 10, 24.
- Wetter*, Ernst, Dr. oec. publ., Bundesrat (rad.), Chef des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes (1941) 7.
- Wilhelm*, Arthur, Dr. h. c., Delegierter und Generaldirektor der CIBA AG., Basel, Präsident der Schweiz. Gesellschaft für Chemische Industrie 16 ff., 17 ff., 22, 29, 33 ff., 33 ff., 37, 38 f., 41, 86, 92.
- Winkelmann*, H. G., Oberförster, Direktor (= Hauptsekretär) des Schweiz. Verbandes für Waldwirtschaft 22, 24, 24.
- Wüthrich*, Ernst, Sekretär des Schweiz. Metall- und Uhrenarbeiterverbandes 23.

- Wyss, Edmund, Dr. rer. pol., volkswirtschaftlicher Berater des Schweiz. Gewerkschaftsbundes, Bern 23.
- Zipfel, Otto, Dr. h. c., Delegierter des Bundesrates für Arbeitsbeschaffung und für wirtschaftliche Kriegsvorsorge 10, 40, 41, 53.
- Züblin, Albert, Dr. iur., Advokat (Zürich), Rechtsgutachter und -beauftragter des Kantons Graubünden 12 f., 13, 20, 21, 36, 46 f., 47 f., 47, 50.
- Zust, Franz Karl, Dr. iur., Direktor der Zeitung Vaterland, Ständerat (k. chr., Luzern) 26.
- Zwahlen, Henri, Prof. Dr. iur., Universität Lausanne, Rechtsgutachter des Kantons Graubünden 12 f., 13, 20, 21, 36, 47 f., 47.

AUTORENREGISTER *

- | | |
|---|---|
| Albert 65, 84. | Krelle 93. |
| Apel 70. | Laski 78, 78. |
| Arrow 65, 67, 67 f., 71. | Lasswell 65, 65. |
| Austruy 93. | Lindblom 65 f., 68, 71, 72 f., 80 f., 80. |
| Baumol 66 f., 73 ff. | Löwenstein 82. |
| von Beckerath, E. 64, 64 f., 83, 85, 91 | Madison 70, 70 ff. |
| Bentham 69, 70. | Mahr 79. |
| Bombach 88. | Marchal, A., 93 |
| Boulding 80, 80. | Meynaud 84, 86 f., 90, 92, 99, 99. |
| Bridel 95. | Michels 73, 73. |
| Dahl 65 f., 68, 71, 72 ff., 77, 80 f., 80 ff. | Morgenstern 66, 83 f. |
| Denny 76. | Myrdal 70, 74 ff., 78. |
| Downs 65 f., 68 f., 72, 74, 81. | Nourse 76. |
| Eichenberger 85 ff., 94. | Olson 76. |
| Eschenburg 84. | Pareto 64, 84. |
| Gäfgen 69. | Piatier 93. |
| Galbraith 75 f., 93. | Plitzko 93. |
| Giersch 65, 70, 79, 80 f., 80 ff. | Pütz 79. |
| Glazer 76. | Riesman 76. |
| Greaves 78. | Robinson, J. 64, 79, 79, 93. |
| Gruner 87 f., 94. | Rossiter 70. |
| Habermas 70. | Rousseau 78. |
| Haeberli 95. | Rubattel 84, 92, 96, 98. |
| Hamilton 70. | Salin 78, 91, 93 f. |
| Homburger 94. | Samuelson 63 f., 82. |
| Howald 95. | Schiller 66, 80 f., 80. |
| Huber 84. | Schindler 84. |
| Hughes 86 f., 90, 92, 95. | Schumpeter 69 f., 73, 73, 79. |
| Hutchison 80, 82 ff. | Scitovsky 64, 71, 94. |
| Imboden 99. | Stohler 71. |
| Jay 70. | Streeten 70. |
| Jochimsen 80 f., 80. | Tinbergen 80, 80 |
| Kaegi 84. | Wittkaemper 84 |

*) Die *kursiv* gedruckten Zahlen verweisen auf die Anmerkungen.

Curriculum vitae

Ich, Beat Alexander Jenny von Basel, wurde am 25. Dezember 1939 als Sohn des Alexander Hugo Jenny, Dr. iur., Bankvizedirektor in Basel, und der Frieda Jenny-Haechler in Basel geboren. Nach vier Jahren Primarschule durchlief ich das Humanistische Gymnasium zu Basel und bestand im Frühjahr 1959 die Maturitätsprüfung (Typus A). Im Sommersemester 1959 immatrikulierte ich mich an der Universität Basel. Ich studierte Nationalökonomie, Soziologie und Staatslehre und besuchte bei den folgenden Dozenten Vorlesungen und Übungen: G. Bombach, E. von Beckerath, A. Bürgin, B. Fritsch, H. Guth, E. Salin, J. Stohler, M. Weber; K. Jaspers, H. Popitz, H. A. Salmony; M. Imboden, K. Spiro. Abgesehen von einer Dispens und von einigen Absenzen infolge von Militärdienst studierte ich ununterbrochen an der Universität Basel.

Im Herbst 1963 bestand ich das Abschlussexamen in Nationalökonomie (Lizentiatenexamen). Die vorliegende Dissertation entstand anschliessend unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. E. Salin. Die mündliche Doktorprüfung (phil. I.) legte ich am 19. Februar 1966 ab. Während der Drucklegung der vorliegenden Dissertation trete ich einen Studienaufenthalt am *Massachusetts Institute of Technology* (Cambridge, USA) an.

Gedruckt in Westdeutschland

